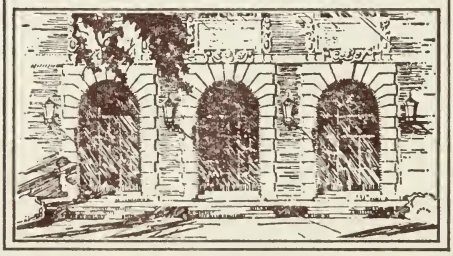
LIBRARY OF THE
UNIVERSITY OF ILLINOIS
AT URBANA-CHAMPAIGN

350
Eℓ4u
v. 1



Изданіе О-ва Взаимопомощи Студентовъ-Юристовъ Моск. Университета.

А. И. ЕЛИСТРАТОВЪ.
Приватъ-доцентъ Императорскаго Московскаго Университета.

УЧЕБНИКЪ
РУССКАГО АДМИНИСТРАТИВНАГО ПРАВА.

ПОСОБІЕ КЪ ЛЕКЦІЯМЪ.

Выпускъ I.

МОСКВА — 1910.

ПОСТАВЩ. ДВОРА ЕГО ВЕЛИЧЕСТВА Т-ВО СКОРОПЕЧ. А. А. ЛЕВЕНСОНЪ
МОСКВА, ТВЕРСКАЯ, МАМОНОВСКІЙ ПЕР., С. Д.

350
Е64и
v. 1

ОГЛАВЛЕНІЕ.

Стр.

Предисловіе V
Введеніе . . . . . 1—90
§ 1. Понятіе объ административномъ правѣ 1
§ 2. Власть управленія 3
§ 3. Отграниченіе управленія отъ суда 5
§ 4. Отграниченіе управленія отъ законодательства 9
§ 5. Подзаконность актовъ управленія 14
§ 6. Акты правительства 21
§ 7. Вопросъ о природѣ актовъ правительства 24
§ 8. Чрезвычайные указы 29
§ 9. Отрасли управленія; понятіе о внутреннемъ управленіи 33
§ 10. Исторія внутренняго управленія 38
Внутреннее управленіе въ полицейскомъ государствѣ . . . . . —
Внутреннее управленіе въ правовомъ государствѣ 42
§ 11. Понятіе о наукѣ административнаго права 44
§ 12. Методы изученія внутренняго управленія и административнаго права 51
Политическое направленіе; умозрительная и позитивная политика . . —
Историко-сравнительное и соціологическое направленіе 55
Догматическое направленіе; вопросъ о научномъ характерѣ догматики . 58
Теорія внутренняго управленія и административнаго права 62
13. Отношеніе догматики административнаго права къ родственнымъ дисциплинамъ 67
§ 14. Источники административнаго права 71
А) Законъ. Русское законодательство, относящееся къ внутреннему управленію . . . . . —
Порядокъ кодификаціи 74
Предѣлы дѣйствія закона 77
Толкованіе закона 79
Б) Чрезвычайный указъ 81
В) Административные указы и статуты . . . . . —
Г) Обычное право 83
§ 15. Задачи административнаго права. Система административнаго права 84
Литература 91

Digitized by the Internet Archive
in 2016

https://archive.org/details/uchebnikrusskago01elis

Предисловіе.

Настоящее руководство представляетъ собою попытку догматической разработки русскаго административнаго права.

Этимъ руководствомъ авторъ примыкаетъ къ тому юридическому направленію въ наукѣ административнаго права, выдающимся представителемъ котораго является лейпцигскій профессоръ Отто Майеръ и пройденная послѣднимъ школа французскихъ публицистовъ-догматиковъ.

Заслуга Майера состоитъ въ томъ, что ему удалось строго обособить науку административнаго права отъ науки о внутреннемъ управленіи. Не поддавшись, подобно Ленингу, Штенгелю и др., вліянію почтеннаго основателя науки объ управленіи Лоренца ф.-Штейна, Отто Майеръ обратился за образцами чисто-догматическаго изученія институтовъ административнаго права къ французской догматической школѣ. Эта школа, начавшая отъ комментарія, въ своемъ служеніи повседневнымъ требованіямъ національной практики накопила богатый запасъ готовыхъ рѣшеній по цѣлому ряду отдѣльныхъ вопросовъ административнаго права. Воспользовавшись достояніемъ французской школы, какъ матеріаломъ для дальнѣйшаго обобщенія, Майеръ сумѣлъ углубить догматическій процессъ до выработки юридическихъ понятій настолько общаго и отвлеченнаго свойства, что они пріобрѣтали въ его рукахъ значеніе вспомогательнаго орудія для совершенно самостоятельной отъ традицій Штейна догматической обработки германскаго права.

Въ опредѣленіи предмета и задачи науки административнаго права Майеръ усваиваетъ мысль Лабанда о томъ, что изученіе самой государственной дѣятельности слѣдуетъ предоставить наукѣ объ управленіи и «довольствоваться анализомъ и синтезомъ проявляющихся въ дѣятельности государства *правовыхъ отношеній* и созданныхъ для ихъ регулированія *правовыхъ институтовъ*» (Arch. für off. Recht, Bd. II, S. 151). Самъ Майеръ формулируетъ это положеніе слѣдующимъ образомъ: «Объ административномъ правѣ можно говорить, лишь поскольку дѣло идетъ *объ отношеніяхъ между государствомъ и подданными*,—все равно будутъ ли это отдѣльные подданные или объединенныя опредѣленнымъ образомъ группы» (Le droit admin. allemand, t. 1 p. 15).

Мы слѣдуемъ Отто Майеру въ опредѣленіи предмета науки административнаго права; его конструкціи являются для насъ руководящими и по цѣлому ряду другихъ кардинальныхъ вопросовъ нашей науки (разграниченіе актовъ управленія и актовъ правительства; понятіе публичнаго вещнаго права и т. д.). Но, при всемъ томъ, извѣстную степень самостоятельности отъ чужеземныхъ вліяній мы считаемъ необходимымъ условіемъ для догматическаго изученія права. Систематизируя право, дѣйствующее *въ данной странѣ*, юристъ долженъ учесть его національныя особенности, все его своеобразіе. И конструкціи, выработанныя на изслѣдованіи чужеземнаго права, пріемлемы, какъ вспомогательное орудіе въ догматическомъ процессѣ, лишь въ той мѣрѣ, поскольку онѣ, дѣйствительно, могутъ, не искалѣчивъ, охватить полностью всю подлежащую отрасль отечественнаго законодательства.

Введеніе.

§ 1. Понятіе объ административномъ правѣ.

Административнымъ правомъ называется совокупность юридическихъ нормъ, опредѣляющихъ отношенія между органами государственнаго управленія и гражданами.

Административное право—это отрасль права публичнаго.

Между тѣмъ какъ частное или гражданское право регулируетъ частныя отношенія отдѣльныхъ лицъ между собою,—отношенія, слагающіяся на почвѣ ихъ частныхъ интересовъ,—публичное право опредѣляетъ отношенія между представителемъ власти и подвластнымъ,—отношенія, имѣющія своимъ содержаніемъ не частный, но публичный интересъ, интересъ государственной власти.

Гражданское право связываетъ частныхъ лицъ, какъ таковыхъ. Публичное право, напротивъ, создаетъ юридическую связанность самой государственной власти.

Возможно ли, однако, логически допустить—и въ какихъ именно предѣлахъ—эту правовую связанность государственной власти? Вѣдь, верховная власть государства, по самой природѣ своей, суверенна. Она является творцомъ и источникомъ права. Какимъ же образомъ это право можетъ связать ее самое?

Правовая связанность государственной власти опирается на логическую возможность обособленія законодательной функціи государства отъ прочихъ функцій государственной дѣятельности. Ни мало не ограничивая себя въ своей законодательной функціи,—въ своей правообразующей дѣятельности, государственная власть можетъ связать себя установленнымъ

ею самою правомъ въ другихъ функціяхъ своей дѣятельности, кромѣ законодательной.

Публичное право означаетъ господство закона въ государственныхъ функціяхъ суда и управленія. Верховная власть не измѣнитъ началу законности, если она отмѣнитъ новымъ закономъ любой изъ ранѣе изданныхъ ею законовъ. Но, вѣрная началу законности, власть подчиняется закону и въ своихъ судебныхъ рѣшеніяхъ и въ своихъ актахъ управленія.

Связанность государства правомъ,—обезпеченіе господства закона въ публичныхъ отношеніяхъ,—требуетъ такой организаціи государственной власти, при которой изданіе законовъ и подзаконная дѣятельность осуществляются различными ея органами. При совмѣщеніи въ одномъ органѣ законосозидательной и подзаконной функцій правовая связанность судьи и администратора психологически парализовалась бы въ данномъ органѣ, — точнѣе въ его человѣческомъ субстратѣ,— властью законодателя. Наиболѣе надежнымъ образомъ обособленіе органовъ законодательной власти отъ органовъ суда и управленія достигается въ конституціонномъ государствѣ. Участіе въ законодательствѣ народнаго представительства явственно отграничиваетъ законъ отъ подзаконныхъ актовъ судебной власти и власти управленія: законами въ конституціонномъ государствѣ почитаются только тѣ акты, которые изданы при участіи народнаго представительства.

Историческая ступень въ развитіи государства, характеризующаяся господствомъ власти, еще не дифференцировавшейся въ функціяхъ законодательства и управленія, извѣстна подъ именемъ полицейскаго государства: здѣсь въ публичныхъ отношеніяхъ,—въ отношеніяхъ между правящею властью и подвластными,—царитъ усмотрѣніе власти. Государство, въ которомъ обособились органы законодательства и управленія и въ которомъ функція управленія подзаконна,—называютъ правовымъ государствомъ.

Это правовое государство является необходимою предпосылкою для возникновенія административнаго права, нормирующаго отношенія между властью управленія и гражданами.

———

§ 2. Власть управленія.

Властью управленія называется государственная власть, функціонирующая въ предѣлахъ закона, въ дѣлахъ, не подлежащихъ вѣдѣнію судебныхъ учрежденій.

Подзаконное управленіе (Verwaltung) слѣдуетъ отличать отъ правительственной дѣятельности, протекающей за предѣлами правопорядка (Regierung).

Полнаго господства начала законности въ публичныхъ отношеніяхъ историческая дѣйствительность не представляетъ. Даже въ условіяхъ конституціоннаго уклада, означающаго наивысшее исторически достигнутое торжество законности, правительство связывается закономъ далеко не во всѣхъ функціяхъ остающейся за обособленіемъ законодательства государственной дѣятельности. За предѣлами правового порядка въ большей или меньшей степени остается дѣятельность по образованію законодательныхъ органовъ (назначеніе выборовъ въ законодательныя палаты, ихъ созывъ, пріостановка ихъ сессій и роспускъ; назначеніе членовъ тѣхъ палатъ, составъ которыхъ пополняется членами по назначенію отъ правительства); дипломатическія сношенія; командованіе войскомъ, веденіе войны; назначеніе и увольненіе министровъ; пожалованіе титуловъ, орденовъ и другихъ государственныхъ отличій и т. д. Признакомъ подзаконности опредѣлится грань между управленіемъ и означенными видами правительственной дѣятельности.

Управленіе должно быть также отграничено и отъ тѣхъ отраслей государственной дѣятельности, вмѣстѣ съ которыми оно остается въ области правового порядка государства; управленіе слѣдуетъ отличать отъ законодательства и отъ суда.

Различіе законодательства, суда и управленія въ извѣстной степени связано съ различіемъ функцій государственной дѣятельности по устройству правопорядка и его приведенію въ дѣйствіе. Означенная дѣятельность логически слагается изъ слѣдующихъ моментовъ: 1) созиданіе юридическихъ нормъ (изданіе закона); 2) распознаваніе нарушенія этихъ нормъ in concreto (примѣненіе закона) и 3) осуществленіе послѣдствій, составляющихъ санкцію нарушенной нормы (исполненіе закона). Соотвѣтственно этимъ задачамъ въ государствен-

ной дѣятельности можно различать функцію нормативную, діагностическую (распознавательную) и исполнительную, — функціи законодательства, суда и исполненія.

Съ разграниченіемъ законодательной власти, судебной власти и власти управленія это различіе, однако, не совпадаетъ.

Несовпаденіе проявляется въ двоякомъ отношеніи.

1. Управленіе представляетъ собою нѣчто бо́льшее, нежели исполненіе.

Дѣятельность государственной власти по изданію, примѣненію и исполненію законовъ далеко не исчерпываетъ полноты всей государственной дѣятельности, развертывающейся на почвѣ правопорядка. Помимо задачи правового принужденія, государственная власть преслѣдуетъ и иныя разнообразныя цѣли, осуществляя, въ границахъ закона, задачи хозяйственныя, заботы санитарныя, образовательныя и пр. Вслѣдствіе этого въ государственной дѣятельности, остающейся за вычетомъ законодательства и суда, мы констатируемъ не только простое *исполненіе*, въ смыслѣ одного изъ моментовъ въ дѣйствіи правового механизма, но и сложное *управленіе*, въ которомъ право является лишь регуляторомъ. Цѣль исполненія—торжество самого́ правопорядка. Цѣль управленія—осуществленіе задачъ государства въ предѣлахъ правопорядка. То, что составляетъ цѣль исполненія, для управленія—только необходимое условіе дѣятельности.

Различіе между законодательствомъ и управленіемъ опредѣлится различіемъ нормативной и прагматической (дѣловой) функцій,—противоположностью между изданіемъ общихъ правилъ (юридическихъ нормъ) и рѣшеніемъ конкретныхъ дѣлъ.

2. Исторически сложившееся распредѣленіе государственной дѣятельности между органами законодательной, судебной и правительственной власти не совпадаетъ съ логическими границами функцій законодательства, суда и управленія.

Такъ, въ конституціонномъ государствѣ законодательныя палаты разсматриваютъ бюджеты, хотя конкретная смѣта государственныхъ доходовъ и расходовъ и не обладаетъ признакомъ общности, т.-е. свойствомъ юридическихъ нормъ, въ установленіи которыхъ состоитъ законодательная функція. То же слѣдуетъ сказать и о правѣ законодательныхъ учрежденій постановлять о проведеніи той или иной желѣзной дороги, объ открытіи того или иного учебнаго заведенія и т. д. Въ свою

очередь, власть управленія выступаетъ не только съ распоряженіями на данный случай, но, пользуясь правомъ изданія указовъ, и съ общими правилами,—съ юридическими нормами, представляющими логическое проявленіе законодательной функціи. Вмѣстѣ съ тѣмъ, и въ компетенцію судебныхъ учрежденій входятъ дѣла, стоящія за предѣлами распознавательной функціи суда: назовемъ охранительное производство. Въ то же время свою процессуальную функцію судебныя учрежденія отправляютъ далеко не на всемъ протяженіи права. Такъ, административная юстиція,—разрѣшеніе споровъ о правѣ въ отношеніяхъ между органами управленія и гражданами,—у насъ въ Россіи находится въ вѣдѣніи не судебной, но самой правительственной власти. Судебную функцію правительственная власть отправляетъ и при использованіи своихъ полицейскихъ правомочій. Наконецъ, нѣкоторыя судебныя дѣла подлежатъ рѣшенію законодательныхъ учрежденій, напр., судъ надъ министрами по обвиненію въ преступленіяхъ по службѣ въ Англіи, Франціи и С.-А. С. Штатахъ.

Въ виду изложеннаго логическое свойство функцій государственной дѣятельности можетъ служить лишь вспомогательнымъ критеріемъ для отграниченія дѣйствительнаго вѣдомства власти управленія отъ вѣдомства власти законодательной и судебной. Границы законодательства, суда и управленія ближайшимъ образомъ опредѣляются кругомъ дѣлъ, присвоенныхъ въ данномъ государствѣ и въ данную эпоху установленіямъ законодательнымъ, судебнымъ и правительственнымъ.

При опредѣленіи областей государственной дѣятельности по свойству функцій получается понятіе законодательства, суда и управленія въ матеріальномъ смыслѣ. Установленіе границъ между означенными областями по различію органовъ и ихъ вѣдомства даетъ понятіе законодательства, суда и управленія въ формальномъ смыслѣ.

---

§ 3. Отграниченіе управленія отъ суда.

Исторически отъ монарха, сосредоточивавшаго въ своемъ лицѣ всю полноту государственной власти, впервые обособились судебные органы. Занимающимъ болѣе или менѣе самостоятельное положеніе судамъ присваиваются двѣ категоріи

дѣлъ, въ отношеніи которыхъ населеніе оказывалось наиболѣе заинтересовано опредѣленностью и твердостью права: это были, съ одной стороны, дѣла гражданскія,—споры, возникавшіе между обывателями изъ ихъ имущественныхъ и семейныхъ отношеній,—и, съ другой, дѣла по примѣненію наказанія за учиненное преступленіе. Прочія дѣла, не обособившіяся впослѣдствіи въ компетенцію законодательныхъ учрежденій, образовали кругъ вѣдомства правительственной власти.

Такимъ образомъ, съ формальной точки зрѣнія область управленія отграничивается отъ суда исключеніемъ дѣлъ, опредѣленно присвоенныхъ судебнымъ установленіямъ.

У насъ, въ Россіи, обособленіе суда отъ управленія было осуществлено въ значительной степени Судебными Уставами Императора Александра II, изданными 20 ноября 1864 г. По Уставамъ Гражданскаго и Уголовнаго Судопроизводства, входящимъ въ составъ Судебныхъ Уставовъ, граница между управленіемъ и судомъ намѣчается слѣдующимъ образомъ.

1. Согласно ст. 1 Уст. Гражд. Судопр., разрѣшенію судебныхъ установленій подлежитъ «всякій споръ о правѣ гражданскомъ». Что слѣдуетъ понимать подъ «правомъ гражданскимъ», законъ не объясняетъ, предоставляя опредѣленіе этого понятія теоріи и практикѣ. Споры о правѣ, опредѣляющемъ частныя—имущественныя и семейныя—отношенія отдѣльныхъ лицъ въ обществѣ, во всякомъ случаѣ войдутъ въ кругъ вѣдомства судебныхъ установленій. Вопросъ о границѣ между управленіемъ и гражданскимъ судомъ возникаетъ по поводу дѣлъ казны,—по поводу имущественныхъ отношеній между государственной властью и частными лицами. По аналогіи съ дѣлами гражданскими, дѣла казеннаго управленія, по общему правилу, относятся къ вѣдомству судебныхъ установленій: предполагается, будто въ своихъ имущественныхъ отношеніяхъ съ частными лицами государство выступаетъ въ качествѣ частноправового субъекта. Но, согласно примѣчанію къ ст. 1 Уст. Гражд. Суд., вѣдѣнію правительственныхъ, а не судебныхъ установленій, подлежатъ «такія требованія административныхъ мѣстъ и лицъ, коимъ законъ присвоилъ свойство безспорныхъ, не допускающихъ возраженій въ состязательномъ порядкѣ». Какія же, спрашивается, требованія правительственныхъ мѣстъ и должностныхъ лицъ слѣдуетъ почитать «безспорными»? Наши законы относятъ къ безспорнымъ

требованіямъ администраціи взысканія государственныхъ податей, штрафовъ, пошлинъ и разнаго рода сборовъ, но это опредѣленіе не исчерпываетъ всей области безспорныхъ требованій. Всякій разъ, когда административные органы въ требованіяхъ своихъ къ частному лицу являются не «лицомъ юридическимъ, защищающимъ интересы казны», но дѣйствуютъ «въ качествѣ представителей власти государственной, на коихъ возложено охраненіе установленнаго законами порядка въ различныхъ частяхъ административнаго управленія въ видахъ пользы общественной», ихъ требованія «имѣютъ характеръ безусловный» (Рѣш. гр. кас. деп. $^{78}/_{162}$). Имѣя, однако, въ виду, что и въ дѣлахъ казны администрація дѣйствуетъ въ качествѣ органа государственной власти, осуществляя не частный, но публичный интересъ,— нельзя признать, чтобы это руководящее разъясненіе сената давало твердый критерій для отграниченія понятія «безспорныхъ требованій» правительственныхъ мѣстъ и лицъ. Попытку найти болѣе осязательный критерій дѣлаетъ извѣстный цивилистъ В. Л. Исаченко. По его толкованію, требованія правительственныхъ мѣстъ и должностныхъ лицъ всегда должны признаваться безспорными, если эти требованія предъявляются ими отъ имени предоставленной имъ власти; и лишь въ томъ случаѣ, если требованіе вытекаетъ изъ такихъ юридическихъ отношеній, *которыя могутъ быть и между двумя частными лицами*, оно теряетъ свойство безспорности (Основы гражд. процесса, стр. 66). Ближайшія указанія для выясненія возможныхъ недоумѣній въ разграниченіи области административныхъ и гражданскихъ дѣлъ можетъ дать уже только детальное изученіе сенатской практики (ср. Лазаревскій, Отвѣтств. за убытки, стр. 158).

2. Судебнымъ установленіямъ подлежатъ дѣла уголовныя, т.-е. дѣла о наказаніи за преступленія или проступки. «Никто не можетъ быть наказанъ за преступленіе или проступокъ, подлежащіе судебному вѣдомству, иначе, какъ по приговору надлежащаго суда, вошедшему въ законную силу» (ст. 14 Уст. Уг. Судопр.). Однако, какъ уже оговаривается въ этой статьѣ, не всѣ уголовныя дѣла подлежатъ судебному вѣдомству.

а) Къ судебному преслѣдованію за преступленіе или проступокъ не относятся мѣры, принимаемыя полицейскими и

другими административными властями для предупрежденія и пресѣченія преступленій и проступковъ въ порядкѣ, установленномъ законами (Прим. къ ст. 1 Уст. Уг. Суд.).

б) Преступленія и проступки противъ имущества и доходовъ казны и противъ общественнаго благоустройства и благочинія по общему правилу, наравнѣ со всѣми другими уголовными дѣлами, подлежатъ вѣдѣнію судебныхъ установленій. Исключеніе представляютъ слѣдующія двѣ категоріи этихъ дѣлъ.

Одна категорія дѣлъ предоставляется разрѣшенію административныхъ учрежденій съ правомъ налагать взысканія на обвиняемыхъ подъ условіемъ добровольнаго согласія послѣднихъ на внѣсудебную отвѣтственность. Судебные Уставы 1864 г. установили этотъ порядокъ для дѣлъ по нѣкоторымъ нарушеніямъ Устава о паспортахъ и Устава путей сообщенія (ст. 1220 и 1230—1232 Уст. Уг. Суд.). Позднѣйшія узаконенія ввели его для разнообразныхъ дѣлъ по нарушеніямъ постановленій о питейномъ и табачномъ сборахъ и объ акцизѣ, по нарушеніямъ въ казенныхъ лѣсахъ и на рыбныхъ промыслахъ, для нѣкоторыхъ дѣлъ о контрабандѣ и о неисполненіи законныхъ требованій начальника порта (ст. 1125^{2-6} и 1216^{5} Уст. Уг. Суд.). Если лицо, на которое наложено взысканіе по одному изъ этихъ дѣлъ, не заявитъ, въ теченіе опредѣленнаго закономъ срока, о своемъ желаніи подчиниться административному постановленію или не внесетъ слѣдующаго съ него взысканія, данное дѣло обращается къ судебному разсмотрѣнію.

Другая категорія дѣлъ подлежитъ непосредственному вѣдѣнію казеннаго управленія и управленій по общественному благоустройству и благочинію безусловно, независимо отъ воли нарушителя: это дѣла, опредѣленно исчисленныя въ приложеніяхъ къ ст. 1124 и 1214 Уст. Уг. Суд., по нарушеніямъ таможеннымъ, лѣснымъ и почтовымъ, Уставовъ врачебнаго и карантиннаго, постановленій о торговомъ мореплаваніи, о биржахъ, о ремесленной, фабричнозаводской и горной промышленности и нѣк. др.

Разграниченіе вѣдомства суда и управленія обезпечивалось, по Судебнымъ Уставамъ, строгимъ обособленіемъ органовъ судебной власти отъ администраціи. Смѣшеніе властей разсматривалось составителями Уставовъ какъ органическій

недостатокъ, истекающій изъ прежняго порядка вещей,—какъ неизбѣжное послѣдствіе крѣпостного состоянія, когда помѣщичьи крестьяне въ лицѣ своего владѣльца имѣли администратора, хозяина, судью и исполнителя имъ же постановленныхъ рѣшеній. На отдѣленіе судебной власти отъ административной составители Уставовъ смотрѣли какъ на одно изъ «главныхъ началъ» предпринятаго преобразованія. «Въ судахъ нашихъ не можетъ достаточно развиться и утвердиться ни сознаніе правъ, ни соотвѣтствующее ему сознаніе отвѣтственности, если и право, и отвѣтственный трудъ судебнаго дѣла, принадлежитъ не судьѣ исключительно, а вмѣстѣ съ тѣмъ и другимъ органамъ управленія и власти» (Журналъ 1862 г. № 65 стр. 53 и 54).

Положеніемъ 12 іюня 1889 г. значительная часть гражданскихъ и уголовныхъ дѣлъ, подвѣдомственныхъ бывшимъ Мировымъ Судьямъ и въ порядкѣ обжалованія съѣздамъ Мировыхъ Судей и Сенату, была передана въ уѣздахъ (а также и въ городскихъ поселеніяхъ, входящихъ въ составъ земскихъ участковъ) Земскимъ Участковымъ Начальникамъ и въ порядкѣ обжалованія Уѣзднымъ Съѣздамъ и Губернскимъ Присутствіямъ: означенныя должностныя лица и учрежденія являются вмѣстѣ съ тѣмъ и органами управленія. Это предоставленіе правительственнымъ мѣстамъ и лицамъ дѣлъ гражданскихъ и уголовныхъ существеннымъ образомъ поколебало у насъ,—и именно въ крестьянскомъ быту,—тотъ принципъ, по которому «всякій споръ о правѣ гражданскомъ» и каждое уголовное дѣло подлежатъ вѣдѣнію судебныхъ установленій. Проведенная въ данной области Судебными Уставами Александра II грань между судомъ и управленіемъ была, такимъ образомъ, стерта.

---

§ 4. Отграниченіе управленія отъ законодательства.

Въ абсолютной монархіи, при сосредоточеніи въ лицѣ монарха власти законодательной и правительственной, надежное разграниченіе управленія и законодательства по различію органовъ является дѣломъ неосуществимымъ. Это расчлененіе становится возможнымъ лишь съ извѣстнымъ обособленіемъ отъ монарха законодательныхъ органовъ: оно достигается въ консти-

туціонномъ государствѣ благодаря участію въ законодательствѣ вмѣстѣ съ монархомъ и народнаго представительства. При отграниченіи сферы управленія отъ законодательства съ формальной точки зрѣнія актами управленія окажутся всѣ не входящіе въ компетенцію судебныхъ установленій подзаконные акты, изданные безъ участія народнаго представительства.

Въ Россіи при старомъ укладѣ пытались отграничить область законодательства признаками прохожденія проекта закона черезъ Государственный Совѣтъ и утвержденія этого проекта («мнѣнія Госуд. Совѣта») собственноручною подписью Государя. Попытка означеннаго отграниченія относится къ царствованію Александра I; она была предпринята по идеѣ Сперанскаго въ «Образованіи Государственнаго Совѣта» въ 1810 г. Попытка эта не имѣла, однако, успѣха.

Съ одной стороны, прохожденіе законопроекта черезъ Госуд. Совѣтъ нерѣдко представлялось въ условіяхъ полицейскаго государства слишкомъ сложною и неудобною процедурою: министры предпочитали проводить свои законодательныя предположенія во многихъ случаяхъ не черезъ Госуд. Совѣтъ, а черезъ болѣе къ нимъ близкій Комитетъ Министровъ. Правда, ст. 50 Осн. Зак., изд. 1892 г., продолжала гласить, что «всѣ предначертанія законовъ разсматриваются въ Государственномъ Совѣтѣ» и п. 1 ст. 23 Учр. Гос. Сов., изд. того же года,—что «всѣ предметы, требующіе новаго закона, устава или учрежденія» «поступаютъ предварительно на уваженіе Государственнаго Совѣта». Но ст. 65 Учр. Ком. Мин., изд. 1892 г., уже исключаетъ безусловность этихъ правилъ: она предполагаетъ изданіе Комитетомъ Министровъ «узаконеній, принадлежащихъ къ общему свѣдѣнію и исполненію и по существу своему слѣдующихъ ко внесенію въ Полное Собраніе Законовъ и Сводъ Законовъ, немедленно по утвержденіи оныхъ Императорскимъ Величествомъ»... «Всѣ дополненія и поясненія законовъ, или мѣры усовершенствованія законодательства, собственно до военнаго вѣдомства относящіяся», т.-е. законы военные, шли на Высочайшее благоусмотрѣніе черезъ Военный Совѣтъ (см. прим. къ ст. 50 Осн. Зак. изд. 1892 г.); установленіе штатовъ нѣкоторыхъ учрежденій — черезъ ихъ собственные Комитеты и Совѣты. Иногда же законы издавались и по личнымъ всеподданнѣй-

шимъ докладамъ отдѣльныхъ министровъ, безъ предварительнаго обсужденія въ какомъ-либо совѣщательномъ учрежденіи (см. Лазаревскій, Лекціи по русск. госуд. праву, Т. 1 прим. къ стран. 433).

Съ другой стороны, и правило, по которому «новый законъ постановляется не иначе, какъ за собственноручнымъ Высочайшимъ подписаніемъ», хотя и удерживалось въ Основныхъ Законахъ вплоть до конца стараго режима (ст. 54, изд. 1892 г.),однако въ дѣйствительности издавна уже не соблюдалось. Выработанная въ «Образованіи Госуд. Совѣта» 1810 г., ст. 74, форма Высочайшаго утвержденія мнѣній Совѣта собственноручною подписью Государя: «Быть по сему. Высочайшее Имя»,—на практикѣ замѣнялась сперва однимъ «Быть по сему», а впослѣдствіи и простымъ словеснымъ Высочайшимъ повелѣніемъ. Соотвѣтственно этому, при пересмотрѣ Учр. Гос. Совѣта въ 1842 г., ст. 108, говорившая о собственноручномъ «подписаніи» Государя, была редактирована въ томъ смыслѣ, что законъ пріемлетъ силу «за собственноручнымъ подписаніемъ или утвержденіемъ Императорскаго Величества». А въ 1856 г. состоялось Высочайшее повелѣніе, разрѣшавшее изложеніе «дополненій» къ закону «по словеснымъ Высочайшимъ повелѣніямъ въ видѣ указовъ, объявляемыхъ мѣстами и лицами, отъ Верховной Власти къ сему уполномоченными». Въ этой формѣ на практикѣ стала издаваться значительная часть законовъ.

При такихъ обстоятельствахъ всякое распоряженіе Государя, независимо отъ органовъ, принимавшихъ участіе въ его подготовкѣ, и порядка его утвержденія, получало характеръ закона. Согласно ст. 53 Осн. Зак., изд. 1892 г., «законы издаются въ видѣ уложеній, уставовъ, учрежденій, грамотъ, положеній, наказовъ (инструкцій), манифестовъ, указовъ, мнѣній Государственнаго Совѣта и докладовъ, удостоенныхъ Высочайшаго утвержденія». Такимъ образомъ, при старомъ укладѣ совершенно исчезало то формальное различіе между законодательствомъ и управленіемъ, которое тщетно пытались у насъ установить въ 1810 г.

Съ переходомъ къ представительному правленію устанавливается точный и опредѣленный признакъ организаціи законодательной власти. Согласно ст. 7 Основныхъ Государственныхъ Законовъ 23 апрѣля 1906 г. «Государь Императоръ осу-

ществляетъ законодательную власть въ единеніи съ Государственнымъ Совѣтомъ и Государственною Думою». И вмѣстѣ съ тѣмъ, какъ категорически опредѣляетъ ст. 86, «Никакой новый законъ не можетъ послѣдовать безъ одобренія Государственнаго Совѣта и Государственной Думы и воспріять силу безъ утвержденія Государя Императора». Между тѣмъ какъ власть законодательная можетъ осуществляться, такимъ образомъ, не иначе, какъ при участіи народнаго представительства, «власть управленія во всемъ ея объемѣ принадлежитъ Государю Императору» (ст. 10 Осн. Зак., изд. 1906 г.)

Какимъ же образомъ отграничивается вѣдомство правящей власти отъ компетенціи законодательныхъ учрежденій по нашему дѣйствующему праву?

Подобно тому, какъ и на Западѣ, вѣдѣнію законодательныхъ палатъ у насъ присваивается не только изданіе законовъ въ матеріальномъ значеніи этого слова, т.-е. юридическихъ нормъ (нормативная функція), но и осуществленіе конкретныхъ задачъ государственнаго управленія (прагматическая функція). За исключеніемъ «предметовъ, требующихъ изданія законовъ и штатовъ, а также ихъ измѣненія, дополненія, пріостановленія дѣйствія и отмѣны» (п. 1 ст. 31 Учр. Гос. Думы), всѣ дѣла, подлежащія вѣдѣнію Государственной Думы по ст. 31 ея Учрежденія, относятся, съ матеріальной точки зрѣнія, къ области управленія.

Кругъ этихъ дѣлъ опредѣляется слѣдующимъ образомъ.

1. Вѣдѣнію Государственной Думы подлежитъ государственная роспись доходовъ и расходовъ и денежныя изъ казны ассигнованія, росписью не предусмотрѣнныя (п. 2 ст. 31). Вмѣстѣ съ тѣмъ, Дума разрѣшаетъ государственные займы (ст. 118 Осн. Зак.), разсматриваетъ отчетъ Государственнаго Контроля по исполненію государственной росписи (п. 3 ст. 31) и разрѣшаетъ нѣкоторыя дѣла мѣстнаго финансоваго хозяйства (прим. къ ст. 31).

Бюджетныя права Думы существенно ограничены, однако, Правилами о порядкѣ разсмотрѣнія росписи 8 марта 1906 г. и ст. 114—118 Осн. Зак. На основаніи этихъ законодательныхъ актовъ цѣлый рядъ важныхъ финансовыхъ задачъ предоставляется власти управленія. Такъ, въ порядкѣ верховнаго управленія, т.-е. непосредственно Государемъ, открываются чрезвычайные сверхсмѣтные кредиты на потребности военнаго

времени и на приготовленія къ войнѣ; разрѣшаются государственные займы для покрытія этихъ особыхъ расходовъ, а равно и для покрытія всѣхъ вообще государственныхъ расходовъ (въ предѣлахъ потребностей послѣдняго бюджета) въ случаѣ, если роспись не будетъ утверждена къ началу смѣтнаго періода; наконецъ, опредѣляются время и условія совершенія государственныхъ займовъ,—все равно, были ли эти послѣдніе разрѣшены въ законодательномъ или административномъ порядкѣ (Осн. Зак., ст. 117 и 118). Совѣтъ Министровъ въ правѣ открыть кредитъ на производство неотложнаго расхода, когда по краткости времени, въ теченіе коего долженъ быть произведенъ расходъ, нѣтъ возможности испросить на него разрѣшеніе въ порядкѣ, установленномъ для утвержденія росписи (ст. 17 Прав.) По постановленіямъ Совѣта Министровъ кредиты открываются также и въ томъ случаѣ, если бюджетъ не утвержденъ къ началу смѣтнаго періода: при этомъ Совѣтъ ограниченъ условіемъ постепеннаго открытія кредитовъ—ежемѣсячно не свыше $^1/_{12}$ части расходовъ по послѣдней утвержденной росписи (ст. 116 Осн. Зак.). Власть Госуд. Думы ограничена и въ сферѣ финансоваго контроля: на разсмотрѣніе Думы не поступаютъ отчеты объ операціяхъ государственныхъ кредитныхъ установленій; эти отчеты подлежатъ вѣдѣнію административнаго учрежденія—Второго Департамента Госуд. Совѣта (п. 2—5 ст. 69 Учр. Гос. Сов., изд. 1906 г.).

2. Къ компетенціи Госуд. Думы относятся дѣла объ отчужденіи части государственныхъ доходовъ или имуществъ, требующемъ Высочайшаго соизволенія (ст. 31 п. 4). Исключеніе представляютъ требующія Высочайшаго разрѣшенія дѣла: а) о продажѣ въ Сибири казенныхъ земель частнымъ лицамъ по вольной цѣнѣ для устройства сельскохозяйственнаго или промышленнаго предпріятія; б) объ отводѣ въ Сибири участковъ казенной земли площадью свыше 3000 дес. для частныхъ предпріятій, съ правомъ пріобрѣтенія въ собственность, и в) объ отводѣ земельныхъ отъ казны участковъ пространствомъ свыше 3 дес. сельскимъ начальнымъ училищамъ (Уст. Сельск. Хоз., изд. 1903 г., ст. 112 и 115 прил. къ ст. 28 и ст. 7 прил. къ ст. 29). Эти дѣла подлежатъ вѣдѣнію Второго Департамента Госуд. Совѣта (п. 8 ст. 69 Учр. Гос. Сов., ср. также п. 9).

3. Дѣла желѣзнодорожнаго строительства также рас-

предѣляются между законодательными и административными установленіями. Къ компетенціи Госуд. Думы отнесены дѣла о постройкѣ желѣзныхъ дорогъ непосредственнымъ распоряженіемъ казны и за ея счетъ (п. 5 ст. 31). Но дѣла о разрѣшеніи постройки частныхъ желѣзныхъ дорогъ безъ субсидіи изъ казны и дѣла объ устройствѣ подъѣздныхъ путей подлежатъ вѣдѣнію Второго Департамента Гос. Совѣта и другихъ правительственныхъ органовъ (п. 6 ст. 69 Учр. Гос. Сов. и ст. 22 Пол. о Подъѣздн. Пут.).

4. Госуд. Дума вѣдаетъ дѣла объ учрежденіи акціонерныхъ компаній, когда при семъ испрашиваются изъятія изъ дѣйствующихъ законовъ (п. 6 ст. 31). Когда же требуется одно дозволеніе на учрежденіе компаніи на акціяхъ, дѣло объ утвержденіи ея устава относится къ предметамъ вѣдомства Совѣта Министровъ (п. 1 ст. 7 Учр. Сов. Мин., изд. 1906 г.).

5. Вѣдѣнію Госуд. Думы подлежатъ, наконецъ, «дѣла, вносимыя на разсмотрѣніе Думы по особымъ Высочайшимъ повелѣніямъ» (п. 7 ст. 31). Въ виду этого положенія любое административное дѣло можетъ быть, по волѣ Государя, внесено въ Думу и разрѣшено въ законодательномъ порядкѣ.

---

§ 5. Подзаконность актовъ управленія.

Свойство закона служить въ государствѣ высшимъ связующимъ началомъ правового порядка называется верховенствомъ закона. Это свойство составляетъ силу закона. На этомъ свойствѣ закона основывается правовая связанность власти управленія.

Въ ученіи о верховенствѣ закона возможно логически исходить изъ понятія о законѣ или въ матеріальномъ, или въ формальномъ смыслѣ. Первая точка зрѣнія ведетъ къ отрицанію верховенства за всѣми тѣми актами законодательныхъ установленій, которые составляютъ продуктъ осуществленія не нормативной, но прагматической функціи (теорія Лабанда). Со второй точки зрѣнія верховенство слѣдуетъ признать за каждымъ актомъ законодательныхъ установленій, независимо отъ матеріальнаго содержанія этого акта.

Со стороны политико-правовой эти точки зрѣнія далеко неравноцѣнны.

Теорія верховенства закона въ матеріальномъ смыслѣ существенно умаляетъ значеніе конституціоннаго начала: ни одинъ законъ не можетъ быть изданъ безъ участія народнаго представительства. Административные акты парламента эта теорія низводитъ на уровень правительственнаго распоряженія и, такимъ образомъ, открываетъ правящей власти возможность, дѣйствуя въ своей собственной сферѣ и ничуть не нарушая конституціи, вмѣшиваться въ столь важныя задачи народнаго представительства, какъ хотя бы бюджетное право.

Напротивъ, теорія верховенства закона въ формальномъ смыслѣ расширяетъ начало: «ни одинъ законъ не можетъ быть изданъ безъ народнаго представительства»,—на всѣ акты, входящіе въ компетенцію законодательныхъ установленій. Каждый актъ, изданный при участіи народнаго представительства, эта теорія поднимаетъ на высоту, недоступную для актовъ управленія.

Однако, политическія соображенія не должны служить основаніемъ для выбора той или другой точки зрѣнія на законъ при изученіи положительнаго права даннаго государства. Въ этомъ случаѣ слѣдуетъ руководиться всецѣло и исключительно тѣмъ понятіемъ закона, какое даютъ или какое можетъ быть извлечено путемъ толкованія изъ Основныхъ Законовъ государства, изъ его конституціи.

Какъ видно изъ предыдущаго параграфа, у насъ въ Россіи еще при старомъ укладѣ пытались, хотя и неудачно, установить формальный признакъ закона. Основные Законы 1906 г. совершенно опредѣленно связываютъ понятіе закона съ изданіемъ акта «въ законодательномъ порядкѣ», — въ единеніи Государя съ Госуд. Совѣтомъ и Госуд. Думою. Положимъ, ст. 31 Учр. Гос. Думы противополагаетъ «предметы, требующіе изданія законовъ», прочимъ подвѣдомымъ Госуд. Думѣ «дѣламъ», представляющимъ осуществленіе прагматической функціи. Но отсюда еще не слѣдуетъ, чтобы ст. 31 имѣла въ виду понятіе закона въ матеріальномъ смыслѣ, такъ какъ она въ п. 1 противопоставляетъ законамъ и «штаты», объемлемые матеріальнымъ понятіемъ закона. Согласно ст. 9 Осн. Зак., Государь утверждаетъ законы и безъ Его утвержденія никакой законъ не можетъ имѣть своего совершенія. Предполо-

живъ, что по нашему праву «законъ» слѣдуетъ понимать въ матеріальномъ смыслѣ, пришлось бы прійти къ совершенно непріемлемому выводу, будто порядокъ, предуказанный въ ст. 9, не распространяется ни на изданіе Госуд. Думою штатовъ, ни на рѣшеніе ею дѣлъ, исчисленныхъ въ пп. 2—7 ст. 31 Учр. Гос. Думы.

Такимъ образомъ, въ ученіи о верховенствѣ закона по нашему праву слѣдуетъ исходить изъ формальнаго понятія о законѣ.

Попытки связать управленіе закономъ у насъ въ Россіи дѣлались со второй половины XVIII в. Въ манифестѣ Екатерины II о выборѣ депутатовъ въ Комиссію для сочиненія Уложенія 14 декабря 1766 г. было выражено намѣреніе правительства о томъ, «чтобы и въ потомки каждое государственное мѣсто имѣло свои предѣлы и законы къ соблюденію добраго во всемъ порядка». Манифестъ 1 января 1810 г. объ образованіи Государственнаго Совѣта снова говоритъ о желаніи правительства «по мѣрѣ просвѣщенія и расширенія общественныхъ дѣлъ учреждать постепенно образъ управленія на твердыхъ и непремѣняемыхъ основаніяхъ закона». Въ Основныхъ Законахъ 1832 г. это положеніе правительственной программы возводится въ принципъ дѣйствующаго права: «Имперія Россійская управляется на твердыхъ основаніяхъ положительныхъ законовъ, учрежденій и уставовъ, отъ Самодержавной Власти исходящихъ» (ст. 47).

Однако, при отсутствіи организаціоннаго обособленія законодательства отъ управленія это начало не было и не могло быть сколько-нибудь послѣдовательно осуществлено. Совмѣщая въ своемъ лицѣ всю полноту законодательной власти, Государь непроизвольно избѣгалъ связанности закономъ въ исходящихъ непосредственно отъ него актахъ управленія (верховное управленіе). Съ этимъ обстоятельствомъ считаются и Основные Законы минувшей эпохи: «Высочайшій указъ, по частному дѣлу послѣдовавшій, или особенно на какой-либо родъ дѣлъ состоявшійся, по сему именно дѣлу или роду дѣлъ отмѣняетъ дѣйствіе законовъ общихъ» (ст. 70 по изд. 1892 г.). Вмѣстѣ съ тѣмъ, и въ актахъ управленія, не исходящихъ непосредственно отъ Государя (подчиненное управленіе), начало подзаконности также парализовалось смѣшеніемъ властей. Учрежденіе Министерствъ по-

становляетъ «не считать превышеніемъ власти, когда Министръ особенно на какой-либо случай былъ Верховною Властію уполномоченъ» (ст. 209; ср. ст. 213). Равнымъ образомъ и по Уложенію о наказаніяхъ не почитается превышеніемъ власти: «когда Министръ или другой государственный сановникъ отступитъ въ своихъ дѣйствіяхъ отъ обыкновенныхъ правилъ, по особенному на сей случай или вообще на случаи сего рода данному отъ Верховной Власти уполномочію» (ст. 340). Такимъ образомъ, Высочайшее уполномочіе открывало министрамъ, а равно и другимъ органамъ правительственной власти, полную возможность не считаться въ управленіи съ требованіями закона. Начало подзаконности управленія ослаблялось приведенными постановленіями тѣмъ болѣе, что по распространительному ихъ истолкованію практикою и послѣдующее одобреніе неправомѣрныхъ дѣйствій должностного лица полностью погашало возможность и уголовнаго его преслѣдованія, и гражданскаго противъ него иска: такимъ образомъ, всякое противозаконное дѣйствіе правительственнаго органа Высочайшимъ уполномочіемъ и даже послѣдующимъ одобреніемъ могло быть обращено по прежнему нашему законодательству въ правомѣрный актъ управленія (ср. Лазаревскій, Лекціи, т. 1 стр. 45).

Власть монарха разрѣшать отступленія отъ закона называютъ правомъ диспенсаціи. Это право диспенсаціи осуществлялось нашими Государями или въ формѣ Высочайшаго повелѣнія по личному всеподданнѣйшему докладу министра или въ формѣ Высочайше утвержденнаго Положенія Комитета Министровъ. Въ числѣ дѣлъ, «въ особенности подлежащихъ разсмотрѣнію Комитета», ст. 26 его Учрежденія опредѣленно перечисляла такія дѣла по диспенсаціямъ, какъ утвержденіе уставовъ акціонерныхъ компаній (ст. 2160 т. X ч. 1 категорически запрещаетъ образованіе компаній съ акціями на предъявителя); какъ назначеніе пенсій, когда оно «превышаетъ власть Министровъ» (по размѣрамъ оклада или др. условіямъ) и т. д. Вмѣстѣ съ тѣмъ, п. 3 ст. 24 Учр. Ком. Мин. открывалъ министрамъ возможность испрашивать диспенсаціи черезъ Комитетъ и по всякаго рода другимъ въ законѣ опредѣленно не указаннымъ дѣламъ: «изъ числа дѣлъ текущихъ представляются въ Комитетъ отъ Министровъ» «дѣла, разрѣшеніе коихъ превышаетъ предѣлы власти, ввѣренной въ особенности каждому Министру, и требующія Высочайшаго разрѣшенія».

Въ Основныхъ Законахъ 23 апрѣля 1906 г. начало подзаконности управленія провозглашается положеніемъ ст. 84, соотвѣтствующей ст. 47 Осн. Зак. изд. 1892 г.: «Имперія Россійская управляется на твердыхъ основаніяхъ законовъ, изданныхъ въ установленномъ порядкѣ». Конституціонное начало, согласно которому «никакой новый законъ не можетъ послѣдовать безъ одобренія Государственнаго Совѣта и Государственной Думы» (ст. 86), создало строгую организаціонную грань между актомъ управленія и закономъ. Въ виду этого Высочайшая воля сообразовываться въ управленіи Имперіею Россійскою съ закономъ получаетъ теперь реальную возможность своего осуществленія.

Начало законности проводится нашимъ дѣйствующимъ законодательствомъ, по общему правилу, какъ въ верховномъ управленіи, въ которомъ власть Государя дѣйствуетъ непосредственно, такъ равно и въ дѣлахъ управленія подчиненнаго.

1. Начало подзаконности опредѣленно формулируется для важнѣйшихъ актовъ верховнаго управленія въ ст. 11 Основныхъ Законовъ: «Указы для устройства и приведенія въ дѣйствіе различныхъ частей государственнаго управленія» (организаціонные указы), «а равно повелѣнія, необходимыя для исполненія законовъ» (исполнительные указы), Государь, въ порядкѣ верховнаго управленія, издаетъ «въ соотвѣтствіи съ законами». Вмѣстѣ съ тѣмъ, и открытіе, въ порядкѣ верховнаго управленія, чрезвычайныхъ сверхсмѣтныхъ кредитовъ на потребности военнаго времени и на приготовленія къ войнѣ имѣетъ мѣсто «на основаніяхъ, въ законѣ опредѣленныхъ» (ст. 117 Осн. Зак.; ср. ст. 18 Прав. 8 марта 1906 г.).

Соотвѣтствующей оговорки о подзаконности мы не находимъ, однако, въ статьяхъ Основныхъ Законовъ, касающихся прочихъ дѣлъ верховнаго управленія. Сюда относится 1) установленіе ограниченій въ отношеніи права жительства и пріобрѣтенія недвижимаго имущества въ крѣпостныхъ районахъ (ст. 14 въ концѣ); 2) установленіе въ отношеніи служащихъ ограниченій, вызываемыхъ требованіями государственной службы (ст. 18); 3) опредѣленіе времени и условій совершенія государственныхъ займовъ и 4) разрѣшеніе государственныхъ займовъ въ исключительныхъ случаяхъ (ст. 118).

Слѣдуетъ ли считать и эти акты верховнаго управленія подзаконными или нѣтъ? Аргументъ въ пользу отрицательнаго отвѣта—отсутствіе опредѣленнаго указанія на соотвѣтствіе данныхъ актовъ съ законами, когда подобное указаніе имѣется въ отношеніи другихъ актовъ, въ порядкѣ верховнаго управленія издаваемыхъ. Но, вѣдь, каждый актъ верховнаго управленія остается, по своей природѣ,—независимо отъ ближайшей оговорки о подзаконности, —актомъ управленія; Имперія же Россійская *управляется* на твердыхъ основаніяхъ законовъ (ст. 84). При такихъ обстоятельствахъ, умолчаніе о существенномъ признакѣ управленія въ ст. 14 in fine, 18 и 118 Осн. Зак. слѣдуетъ истолковать скорѣе въ пользу торжества принципа ст. 84, нежели въ смыслѣ допущенія изъ этого начала извѣстныхъ изъятій.

Акты управленія, означенные въ ст. 14 in fine, 18 и 118 Осн. Зак., подзаконны въ томъ смыслѣ, что они могутъ быть издаваемы только въ развитіе и восполненіе закона (распорядительные указы). Отсюда ограниченія въ отношеніи служащихъ, устанавливаемыя въ порядкѣ верховнаго управленія, могутъ быть лишь восполненіемъ и развитіемъ, но отнюдь не измѣненіемъ или отмѣною ограниченій, установленныхъ въ Уставѣ о Службѣ Правительственной (Contra: Лазаревскій, Лекціи, т. 1, стр. 182).

2. Начало подзаконности для подчиненнаго управленія провозглашается у насъ въ ст. 10 и 122 Осн. Зак.

Согласно ст. 10, въ дѣлахъ управленія подчиненнаго опредѣленная степень власти ввѣряется отъ Государя, согласно закону, подлежащимъ мѣстамъ и лицамъ, дѣйствующимъ Его Именемъ и по Его повелѣніямъ. Сопоставляя эту ст. 10 Осн. Зак. 1906 г. со ст. 80 Осн. Зак. 1892 г., которую она воспроизводитъ, слѣдуетъ отмѣтить то обстоятельство, что оговорка «согласно закону» впервые появляется лишь въ ст. 10. Связывая себя этою оговоркою, Государь принимаетъ обязанность не только непосредственно, въ порядкѣ верховнаго управленія, не издавать указовъ въ нарушеніе законовъ, но и не уполномачивать на то органовъ своего подчиненнаго управленія.

Органы подчиненнаго управленія въ правѣ издавать указы въ развитіе и восполненіе закона лишь на основаніи особаго на то уполномочія закономъ, — на основаніи спеціальной

делегаціи со стороны законодательныхъ установленій. Вмѣстѣ съ тѣмъ, изданные на основаніи такихъ делегацій распорядительные указы и по своему содержанію должны оставаться въ предѣлахъ закона. Оба эти начала выражены въ ст. 122 Осн. Зак.: «Обязательныя постановленія, инструкціи и распоряженія, издаваемыя Совѣтомъ Министровъ, Министрами и Главноуправляющими отдѣльными частями, а также другими, на то закономъ уполномоченными установленіями, не должны противорѣчить законамъ» (ср. ст. 2 Учр. Пр. Сената, ст. 153 и 154 Учр. Мин., ст. 421 Общ. Учр. Губ., ст. 109 Гор. Пол., ст. 110 Пол. Зем. Учр. и др.).

Наши Основные Законы исключаютъ право диспенсаціи, въ смыслѣ власти Монарха разрѣшать, по своему усмотрѣнію, отступленія отъ закона. «Доколѣ новымъ закономъ положительно не отмѣненъ законъ существующій, онъ сохраняетъ полную свою силу», — категорически определяетъ ст. 94 Осн. Зак. Съ этимъ началомъ дѣлается несовмѣстимымъ правило стараго уклада о томъ, что Высочайшій указъ отмѣняетъ по тому дѣлу, по которому онъ послѣдовалъ, дѣйствіе законовъ общихъ: бывшая ст. 70 Осн. Зак. 1892 г. пропускается въ Основныхъ Законахъ 1906 г. Также послѣдовательно исключается и ст. 209 Учр. Мин. въ Продолженіи къ Своду Законовъ 1906 г. И только очевиднымъ недоразумѣніемъ Государственной Канцеляріи можетъ быть объяснено то обстоятельство, что ст. 340 Улож. о нак. показана въ означенномъ Продолженіи полностью сохранившею свою силу (ср. Лазаревскій, Лекціи т. 1 стр. 46).

Въ настоящее время Государь въ правѣ давать диспенсаціи только въ тѣхъ случаяхъ, когда Онъ на это особо уполномоченъ закономъ. Съ упраздненіемъ по указу 23 апрѣля 1906 г. Комитета Министровъ дѣла по диспенсаціямъ у насъ отнесены къ вѣдѣнію Совѣта Министровъ. Установленіе диспенсаціи предоставлено по тѣмъ дѣламъ, которыя ранѣе предусматривались статьею 26 Учр. Ком. Мин.,—т.-е. по дѣламъ объ утвержденіи уставовъ акціонерныхъ компаній [1]), по дѣламъ о назначеніи пенсіи и нѣк. др. (ст. 7 Учр. Сов.

---

[1]) Поскольку, однако, кромѣ одного дозволенія на учрежденіе компаніи, испрашиваются и другія изъятія изъ дѣйствующихъ законовъ, эти дѣла подлежатъ разрѣшенію въ законодательномъ порядкѣ.

Мин.). Что же касается п. 3 ст. 24 Учр. Ком. Мин., открывавшаго возможность испрашивать диспенсаціи и по дѣламъ, опредѣленно въ законѣ не указаннымъ, то это правило послѣдовательно не воспроизведено вновь ни въ Учр. Сов. Мин., ни въ какомъ-либо другомъ изъ дѣйствующихъ законоположеній.

---

§ 6. Акты правительства.

По признаку подзаконности акты управленія отличаются не только отъ закона, но и отъ актовъ правительственной дѣятельности, протекающей за предѣлами правопорядка.

Въ абсолютномъ государствѣ граница между означенною правительственною дѣятельностью и подзаконнымъ управленіемъ остается столь же неопредѣленною, какъ и грань между управленіемъ и законодательствомъ. При старомъ укладѣ изъ всего объема правительственной дѣятельности (Regierung), ранѣе безраздѣльно осуществляемой по своему усмотрѣнію всемогущимъ монархомъ, успѣваетъ обособиться на основѣ правового порядка болѣе или менѣе прочно лишь судъ. Въ конституціонномъ государствѣ изъ сферы правительственнаго усмотрѣнія монарха выходитъ законодательство. Вмѣстѣ съ тѣмъ, по мѣрѣ внѣдренія въ правительственную дѣятельность начала законности, на почву правопорядка становится и управленіе (Verwaltung). Вслѣдствіе этого область правительственнаго усмотрѣнія монарха существенно сокращается. Она начинаетъ опредѣляться какъ историческій остатокъ, получающійся въ результатѣ обособленія а) суда, функціонирующаго для торжества правового порядка, б) законодательства, какъ основы правового порядка, и в) управленія, осуществляющагося въ предѣлахъ правопорядка.

Акты, относящіеся къ области правительственнаго усмотрѣнія Монарха, мы будемъ называть актами правительства. Въ отличіе отъ актовъ управленія акты правительства характеризуются тѣмъ признакомъ, что сила закона, его верховенство, на нихъ не распространяется.

Въ Россіи попытку отграниченія актовъ управленія (Verwaltung) отъ актовъ правительства (Regierung) дѣлаютъ Основные Законы 1906 г. Основные законы противополагаютъ именно дѣятельности Монарха «въ порядкѣ верховнаго упра-

вленія» «указы и повелѣнія Государя Императора, непосредственно Имъ издаваемые». Въ то время, какъ верховное управленіе и, вообще, управленіе устрояется на началахъ законности,—области государственной жизни, регулируемыя указами, издаваемыми непосредственно Государемъ, остаются за предѣлами правового порядка.

Кругъ дѣлъ, подлежащихъ правительственному усмотрѣнію Государя, опредѣленъ Основными Законами.

1) «Отъ воли и усмотрѣнія царствующаго Императора» зависитъ назначеніе Правителя (регента) и Опекуна на случай вступленія на престолъ Государя до совершеннолѣтія (ст. 43; ср. ст. 40—42).

2) Государь осуществляетъ дѣятельность по образованію законодательныхъ органовъ: указами Государя ежегодно созываются Государственный Совѣтъ и Государственная Дума (ст. 98); указами Государя опредѣляется продолжительность ежегодныхъ занятій Совѣта и Думы и сроки перерыва ихъ занятій въ теченіе года (ст. 99). Указомъ Государя Дума можетъ быть распущена до истеченія пятилѣтняго срока полномочій ея членовъ; тѣмъ же указомъ назначаются новые выборы въ Думу и время ея созыва (ст. 105). Въ Государственный Совѣтъ призываются Высочайшею Властью, на ряду съ членами по выборамъ, члены по Высочайшему назначенію (ст. 100); составъ членовъ Совѣта по выборамъ можетъ быть замѣненъ новымъ составомъ до истеченія срока ихъ полномочій по указу Государя; тѣмъ же указомъ назначаются и новые выборы членовъ Совѣта (ст. 104.)

3) Государь удерживаетъ за собою верховное руководительство всѣми внѣшними сношеніями Россійскаго государства съ иностранными державами и опредѣляетъ направленіе его международной политики (ст. 12). Государь объявляетъ войну и заключаетъ миръ, а равно договоры съ иностранными государствами (ст. 13.)

4) Государь есть Державный Вождь россійской арміи и флота. Ему принадлежитъ верховное начальствованіе надъ всѣми вооруженными силами Россійскаго государства. Онъ опредѣляетъ устройство арміи и флота и издаетъ указы и повелѣнія по всѣмъ предметамъ, относящимся до устройства вооруженныхъ силъ и обороны Россійскаго государства (ст. 14; ср. ст. 96, 97 и 119).

5) Государь объявляетъ мѣстности на военномъ или исключительномъ положеніи (ст. 15). Согласно точному смыслу ст. 15 Осн. Зак., актомъ правительственнаго усмотрѣнія Государя слѣдуетъ признать одно только *объявленіе* мѣстности на военномъ или исключительномъ положеніи. Что же касается установленія содержанія исключительнаго положенія, то оно, какъ предметъ, требующій пріостановки дѣйствія законовъ, остается всецѣло въ вѣдѣніи законодательныхъ учрежденій (ср. п. 1 ст. 31 Учр. Гос. Думы). Это подтверждается ст. 83 Осн. Зак.: изъятія изъ дѣйствія постановленій о правахъ и обязанностяхъ россійскихъ подданныхъ въ отношеніи мѣстностей, объявленныхъ на военномъ положеніи или въ положеніи исключительномъ, опредѣлены особыми законами.

6) Государю принадлежитъ право чеканки монеты и опредѣленіе внѣшняго ея вида (ст. 16).

7) Государь назначаетъ и увольняетъ Предсѣдателя Совѣта Министровъ, Министровъ и Главноуправляющихъ отдѣльными частями, а также прочихъ должностныхъ лицъ, если для послѣднихъ не установлено закономъ иного порядка назначенія и увольненія (ст. 17). По Уставу о Службѣ Правит., Государь назначаетъ служащихъ на всѣ должности первыхъ четырехъ классовъ и на нѣкоторыя должности пятаго класса (ст. 174).

8) Государь жалуетъ титулы, ордена и другія государственныя отличія, а также права состоянія. Имъ же непосредственно опредѣляются условія и порядокъ пожалованія титуловъ, орденовъ и отличій (ст. 19) Изъ сопоставленія обѣихъ частей ст. 19 слѣдуетъ заключить, что опредѣленіе условій и порядка пріобрѣтенія правъ состоянія не относится къ области правительственнаго усмотрѣнія Государя.

9) Государь издаетъ непосредственно указы и повелѣнія въ отношеніи имуществъ, составляющихъ личную Его собственность и въ отношеніи имуществъ Государевыхъ (т.-е. неотчуждаемыхъ имуществъ, принадлежащихъ Царствующему Императору); вмѣстѣ съ тѣмъ, Государю принадлежатъ распоряженія и по имуществамъ удѣльнымъ (ст. 20 и ч. 1 ст. 21.)

10) Государемъ опредѣляются устройство состоящихъ въ вѣдѣніи Министра Императорскаго Двора учрежденій и установленій, равно какъ порядокъ управленія оными (ч. 2, ст. 21.)

11) Государю принадлежитъ помилованіе осужденныхъ, смягченіе наказаній и общее прощеніе совершившихъ преступныя дѣянія съ прекращеніемъ судебнаго противъ нихъ преслѣдованія и освобожденіемъ ихъ отъ суда и наказанія; сложеніе, въ путяхъ Монаршаго милосердія, казенныхъ взысканій и вообще дарованіе милостей въ случаяхъ особыхъ, не подходящихъ подъ дѣйствіе законовъ общихъ (ст. 23).

Кромѣ того, «подъ непосредственными Высочайшими Ихъ Императорскихъ Величествъ повелѣніями» состоитъ вѣдомство учрежденій Императрицы Маріи (Уст. Опек. Совѣта 11 дек. 1873 г., §§ 1 и 2). Дѣятельность означеннаго вѣдомства опредѣляется непосредственными повелѣніями не только Государя Императора, но также и Государыни Императрицы. Это изъятіе дѣлъ вѣдомства Императрицы Маріи изъ области подзаконнаго управленія наши Основные Законы опредѣленнымъ образомъ не отмѣчаютъ. Оно подойдетъ подъ ст. 23 (дарованіе милостей) въ той мѣрѣ, поскольку «дѣла управленія вѣдомствомъ Императрицы Маріи не суть въ собственномъ смыслѣ дѣла государственнаго управленія, а скорѣе дѣла царской благотворительности» (ср. Коркуновъ, Русск. госуд. право, т. 2, стр. 268).

---

§ 7. Вопросъ о природѣ актовъ правительства.

Отграниченіе актовъ правительства, какъ остатка, исторически образующагося за вычетомъ законодательства, суда и управленія, не составляетъ конструкціи, общепринятой государствовѣдами. Въ разрѣзъ съ этой конструкціею предлагаются теоріи, изъ которыхъ одна сближаетъ акты правительства съ законами, а другая отожествляетъ ихъ съ актами управленія.

Первая теорія видитъ въ полномочіяхъ правительства, матеріально,—по своему содержанію,—совпадающихъ съ законами, делегацію законодательной власти. Законодательная власть уступаетъ въ пользу Монарха или другихъ органовъ государства право издавать по опредѣленнымъ предметамъ постановленія съ силою закона (Лабандъ, Аншютцъ, Лаферьеръ и др.).

Противъ этой теоріи можно привести слѣдующее возраженіе. Въ конституціонномъ государствѣ законодательную власть характеризуетъ не что иное, какъ именно ея осуществленіе Монархомъ совмѣстно съ парламентомъ. Актъ, совершенный безъ участія народнаго представительства, уже по этому самому не будетъ закономъ. Отсюда съ необходимостью слѣдуетъ, что о делегаціи законодательной власти, характеризующейся осуществленіемъ ея законодательными учрежденіями, какимъ-либо другимъ органамъ логически не можетъ быть рѣчи.

Согласно нашимъ Основнымъ Законамъ, «никакой новый законъ не можетъ послѣдовать безъ одобренія Государственнаго Совѣта и Государственной Думы и воспріять силу безъ утвержденія Государя Императора». Такимъ образомъ, у насъ изъ государственныхъ актовъ, имѣвшихъ мѣсто послѣ 23 апрѣля 1906 г., законами должны почитаться акты, изданные въ единеніи Монарха съ народнымъ представительствомъ,— только они одни и никакіе другіе. Въ этомъ отношеніи Основные Законы въ высшей степени строго выдерживаютъ терминологію: они не даютъ ни одного постановленія, которое сообщало бы актамъ правительства или актамъ управленія наименованіе законовъ. И потому, какъ бы ни были сходны указы, издаваемые непосредственно Государемъ съ законами и по своему содержанію и даже по своей силѣ, они съ формальной стороны—по порядку своего изданія—останутся отличными отъ закона.

Другая теорія отрицаетъ принципіальное различіе между актами правительства и актами управленія. Эта теорія представляетъ двѣ разновидности. Одна изъ нихъ, исходя изъ отрицанія юридическаго характера правилъ, опредѣляющихъ административную дѣятельность государства, признаетъ въ сущности только акты правительства; другая, напротивъ, совершенно игнорируетъ правительственную дѣятельность, которая протекала бы за предѣлами правового порядка, и потому допускаетъ только акты управленія.

Первая точка зрѣнія вполнѣ послѣдовательна для характеристики административной дѣятельности въ условіяхъ полицейскаго государства. При отсутствіи организаціоннаго обособленія законодательства здѣсь, дѣйствительно, не было почвы для выдѣленія изъ области правительственнаго усмо-

трѣнія Монарха актовъ подзаконнаго управленія. Но въ правовомъ государствѣ начало законности въ административной дѣятельности игнорировать уже болѣе не приходится. Въ настоящее время старая точка зрѣнія находитъ извѣстный кредитъ по вопросамъ о характерѣ правилъ, опредѣляющихъ самую административную организацію и порядокъ административнаго дѣлопроизводства (Гирке, Розинъ и др.). Однако, если и возможно допустить сомнѣніе по поводу юридическаго характера этихъ правилъ, то лишь въ той мѣрѣ, поскольку они относятся исключительно къ внутреннему распорядку административной дѣятельности, не затрагивая отношеній правящей власти къ гражданамъ. Въ этомъ послѣднемъ случаѣ тотчасъ же начинаетъ выступать правовой характеръ нормъ, регулирующихъ подзаконное управленіе,—и, вмѣстѣ съ тѣмъ, явственно проявляется особенность акта управленія въ сравненіи съ правительственною дѣятельностью, протекающей за предѣлами правопорядка.

Другая точка зрѣнія, игнорирующая правительственную дѣятельность, которая оставалась бы за предѣлами правопорядка, обстоятельно развита въ послѣднее время—примѣнительно къ современному русскому праву—Н. И. Лазаревскимъ.

По мнѣнію г. Лазаревскаго, наши Основные Законы не устанавливаютъ «ни малѣйшаго различія между указами Государя, издаваемыми Имъ «въ порядкѣ верховнаго управленія» или «непосредственно». «Указы, изданные въ порядкѣ верховнаго управленія, и указы, изданные Государемъ непосредственно, ничѣмъ другъ отъ друга не отличаются ни по своей формѣ, ни по своей силѣ, ни по своей юридической природѣ». Различныя наименованія актовъ Государя не обозначаютъ разныхъ, по своей природѣ, категорій правительственныхъ актовъ: это просто разные «обороты бюрократическаго стиля, не имѣющіе никакого юридическаго содержанія» (Лекціи, т. 1 стр. 167 и 168).

Это категорическое отрицаніе всякаго различія между подзаконными актами верховнаго управленія и «непосредственными» волеизъявленіями Государя приводитъ къ заключенію, будто по Осн. Зак. 23 апр. 1906 г. вся правительственная дѣятельность въ Россіи подчинена закону.

Приведенная точка зрѣнія вызываетъ противъ себя слѣдующія возраженія.

Въ ст. 24 Осн. Зак. указы, издаваемые Государемъ въ порядкѣ верховнаго управленія *или* непосредственно, взаимно противополагаются. «Тутъ передъ «или» запятой нѣтъ. По правиламъ русской грамматики «или» раздѣлительное запятой передъ собою не имѣетъ; передъ «или» въ смыслѣ «то-есть» запятая ставится; такимъ образомъ эту статью по имѣющимся въ ней знакамъ препинанія необходимо толковать въ томъ смыслѣ, что указы въ порядкѣ верховнаго управленія противополагаются указамъ, непосредственно Государемъ издаваемымъ» (Лазаревскій, тамъ же, прим. къ стр. 167).

Основные Законы опредѣленно разграничиваютъ дѣла, разрѣшаемыя въ порядкѣ верховнаго управленія, и области непосредственнаго распоряженія Государя (ср. ст. 11, 14 in fine, 18, 117 и 118 со ст. 12—17, 19—21, 23 и др.).

Между актами верховнаго управленія и указами, «непосредственно Государемъ Императоромъ издаваемыми», въ Основныхъ Законахъ проводится существенное различіе. Для актовъ верховнаго управленія, какъ извѣстно, устанавливается прямо (ст. 11 и 117) или косвенно (ср. ст. 84) начало ихъ соотвѣтствія съ законами. Но Основные Законы не даютъ никакого указанія на подзаконность указовъ и повелѣній, непосредственно Государемъ издаваемыхъ. Напротивъ, говоря объ областяхъ непосредственнаго распоряженія Монарха, они прибѣгаютъ къ такимъ обозначеніямъ характера правительственныхъ полномочій, которыя исключаютъ представленіе о подзаконности: Государь *верховный* руководитель внѣшнихъ сношеній Россіи (ст. 12); Государь—*Державный Вождь* россійской арміи и флота (ст. 14); назначеніе Правителя и опекуна зависитъ *отъ воли и усмотрѣнія* Государя (ст. 43). Непріемлемость предположенія, будто, по нашему праву, вся правительственная дѣятельность подчинена закону, явствуетъ и изъ самаго существа нѣкоторыхъ дѣлъ, относимыхъ Основными Законами къ непосредственному распоряженію Государя: такъ, начало законности парализуется Монаршимъ милосердіемъ въ дѣлахъ помилованія и общаго прощенія, въ дѣлахъ сложенія казенныхъ взысканій и вообще дарованія милостей (ст. 23). Государь не связанъ закономъ въ распоряженіи имуществами, личную Его собственность составляющими. Положимъ, распоряженія по имуществамъ удѣльнымъ Государь дѣлаетъ согласно Учрежденію

объ Императорской Фамиліи (ч. 1 ст. 21). Но, вѣдь, это Учрежденіе не является закономъ въ смыслѣ ст. 7 и 86 Осн. Зак.: оно «можетъ быть измѣняемо и дополняемо только Лично Государемъ Императоромъ» (ст. 125 Осн. Зак.).

Особымъ подтвержденіемъ принципіальнаго различія между актами верховнаго управленія и непосредственными распоряженіями Государя по признаку подзаконности можетъ служить ч. 2 ст. 21: мы имѣетъ въ виду указы и повелѣнія Государя объ устройствѣ и о порядкѣ управленія учрежденіями Императорскаго Двора. При наличности ст. 11, предусматривающей указы для устройства различныхъ частей государственнаго управленія, особое упоминаніе объ указахъ, опредѣляющихъ устройство учрежденій Императорскаго Двора, утрачивало бы всякій смыслъ, если бы и эти указы должны были издаваться «въ соотвѣтствіи съ законами».

Область актовъ правительства по предметамъ, относимымъ къ ней Основными Законами, не только соприкасается, но и перекрещивается съ областями закона и актовъ управленія. Такъ, дѣла военнаго управленія, по общему правилу, разрѣшаются актами правительства (ст. 14). Но вѣдѣнію законодательныхъ учрежденій подлежитъ: 1) опредѣленіе числа людей, ежегодно призываемыхъ на военную службу (ср. ст. 119), и 2) всякое, вообще, дѣло военнаго управленія, если оно не относится, собственно, къ однимъ военному и военно-морскому вѣдомствамъ и касается предметовъ общихъ законовъ (ст. 96). Далѣе, объявленіе мѣстности на исключительномъ положеніи осуществляется актомъ правительства; но само содержаніе исключительнаго положенія устанавливается закономъ. Назначеніе и увольненіе Предсѣдателя Совѣта Министровъ, Министровъ и Главноуправляющихъ отдѣльными частями является безусловно актомъ правительства; но назначеніе и увольненіе прочихъ должностныхъ лицъ остается въ непосредственномъ распоряженіи Государя лишь постольку, поскольку для этихъ должностныхъ лицъ не установлено закономъ иного порядка увольненія и назначенія (ст. 17). Пожалованіе государственныхъ отличій относится къ актамъ правительства; но пожалованіе правъ состоянія должно составить скорѣе актъ управленія, такъ какъ условія и порядокъ пріобрѣтенія правъ состоянія опредѣляются закономъ. Отрицая коренное различіе между законами и актами упра-

вленія, съ одной стороны, и актами правительства, съ другой, нельзя надлежащимъ образомъ уяснить постановленій Основныхъ Законовъ, регулирующихъ означенные предметы.

Нѣкоторымъ доводомъ противъ возможности разграничить по нашему праву акты управленія и акты правительства можетъ явиться слѣдующее соображеніе. Правительственное усмотрѣніе Монарха въ областяхъ, изъятыхъ отъ дѣйствія общихъ законовъ, у насъ въ извѣстной степени связано самими Основными Законами. Вотъ нѣсколько примѣровъ. Госуд. Совѣтъ и Госуд. Дума созываются указами Государя «ежегодно» (ст. 98). Имущества, именуемыя Государевыми, хотя они и управляются непосредственною волею Монарха, однако, «всегда принадлежа Царствующему Императору, не могутъ быть завѣщаемы, поступать въ раздѣлъ и подлежать инымъ видамъ отчужденія» (ст. 20). Дарованіе милостей «въ случахъ особыхъ, не подходящихъ подъ дѣйствіе общихъ законовъ», принадлежитъ Государю только при томъ условіи, «когда симъ не нарушаются ничьи огражденные закономъ интересы и гражданскія права» (ст. 23). Такимъ образомъ, для актовъ правительства устанавливаются извѣстныя границы въ Основныхъ Законахъ. Иногда Основные Законы ставятъ предѣлъ для актовъ правительства въ зависимость отъ обыкновенныхъ («общихъ») законовъ (ср. дарованіе милостей). Но прямо, непосредственно связующая сила обыкновенныхъ законовъ, издаваемыхъ Государемъ въ единеніи съ Госуд. Совѣтомъ и Госуд. Думою, на акты правительства, во всякомъ случаѣ, не распространяется.

---

§ 8. Чрезвычайные указы.

Законами, подзаконными актами суда и управленія и актами правительства не всегда исчерпывается все разнообразіе формъ государственной дѣятельности. Въ нѣкоторыхъ государствахъ къ означеннымъ формамъ проявленія государственной власти присоединяются еще т. наз. чрезвычайные указы (Nothverordnungen). Чрезвычайные указы—это постановленія съ временною силою закона, издаваемыя правящею властью во время перерыва въ занятіяхъ законодательныхъ палатъ. Чрезвычайный указъ отличается отъ зако-

на—въ смыслѣ акта, издаваемаго Монархомъ въ единеніи съ народнымъ представительствомъ: чрезвычайный указъ исходитъ отъ власти управленія. Но чрезвычайный указъ не есть и актъ управленія: онъ не подзаконенъ, но обладаетъ временно силою закона. Чрезвычайный указъ не является, въ то же время, и актомъ правительства. Это не правительственное усмотрѣніе Монарха въ опредѣленныхъ, изъятыхъ отъ дѣйствія правового порядка, областяхъ: содержаніемъ чрезвычайнаго указа можетъ быть,—за нѣкоторыми (правда, существенными) исключеніями,—любой предметъ, относящійся къ компетенціи законодательныхъ учрежденій. И вообще, чрезвычайный указъ не составляетъ выраженія «воли и усмотрѣнія» Монарха: чрезвычайный указъ издается властью управленія лишь при наличности опредѣленныхъ условій, и его дѣйствіе во времени строго ограничивается извѣстными предѣлами [1]).

Большая часть современныхъ европейскихъ государствъ обходится безъ института чрезвычайныхъ указовъ; къ числу такихъ государствъ принадлежитъ: Англія, Франція, Бельгія, Италія, Швейцарія, Германская Имперія и др. Въ Англіи изданіе правительствомъ, въ промежутокъ между сессіями парламента, указа въ нарушеніе закона допустимо лишь въ томъ смыслѣ, что министерство, доказавъ впослѣдствіи предъ парламентомъ государственную необходимость въ неотложномъ изданіи этого указа, можетъ, тѣмъ самымъ, сложить съ себя отвѣтственность за свое незакономѣрное дѣйствіе; здѣсь примѣняется общее начало права, исключающее отвѣтственность за дѣйствія, учиненныя въ состояніи крайней необходимости.

Особый институтъ чрезвычайныхъ указовъ мы находимъ во многихъ государствахъ, входящихъ въ составъ Германской Имперіи (Пруссія, Саксонія, Баварія и др.), въ Австріи, въ Болгаріи и въ нѣк. др. Этотъ институтъ установляется и у насъ въ Россіи ст. 87 Осн. Зак. 1906 г., воспроизводящею аналогичное постановленіе австрійской конституціи 1867 г.

---

[1]) Во избѣжаніе смѣшенія чрезвычайныхъ «указовъ» съ указами, являющимися актами верховнаго управленія или актами правительства (ср. ст. 24 Осн. Зак.), точнѣе было бы называть изучаемыя постановленія, примѣнительно къ ст. 87, чрезвычайными *мѣрами*.

Изданіе чрезвычайнаго указа по ст. 87 обусловливается: 1) временемъ прекращенія занятій Государственной Думы, и 2) наличностью чрезвычайныхъ обстоятельствъ. Подъ временемъ «прекращенія занятій» слѣдуетъ разумѣть не перерывы въ теченіе одной сессіи, но промежутки между отдѣльными сессіями, а также и цѣлыми легислатурами. Понятіе «чрезвычайныхъ обстоятельствъ», вызывающихъ, во время прекращенія занятій Госуд. Думы, необходимость въ такой мѣрѣ, которая требуетъ обсужденія въ порядкѣ законодательномъ, Основными Законами ближайшимъ образомъ не опредѣляется.

По своему содержанію чрезвычайный указъ можетъ касаться любого предмета, требующаго обсужденія въ порядкѣ законодательномъ. Но, какъ опредѣленно указываетъ ст. 87, чрезвычайная мѣра не можетъ «вносить измѣненій ни въ Основные Государственные Законы, ни въ учрежденія Госуд. Совѣта или Госуд. Думы, ни въ постановленія о выборахъ въ Совѣтъ или въ Думу».

Чрезвычайный указъ издается Государемъ, по представленію Совѣта Министровъ. Являясь временно закономъ по своей силѣ, чрезвычайный указъ подлежитъ, какъ и всякій законъ, обнародованію во всеобщее свѣдѣніе Пр. Сенатомъ и прежде обнародованія въ дѣйствіе не приводится (ср. ст. 91).

Чрезвычайный указъ имѣетъ только временное дѣйствіе. Ст. 87 предусматриваетъ слѣдующія двѣ возможности для прекращенія его дѣйствія: 1) дѣйствіе чрезвычайной мѣры прекращается, «если подлежащимъ Министромъ или Главноуправляющимъ отдѣльною частью не будетъ внесенъ въ Государственную Думу въ теченіе первыхъ двухъ мѣсяцевъ послѣ возобновленія занятій Думы соотвѣтствующій принятой мѣрѣ законопроектъ»; 2) дѣйствіе чрезвычайной мѣры прекращается, если этотъ законопроектъ не примутъ Госуд. Дума или Госуд. Совѣтъ.

Въ первомъ случаѣ чрезвычайный указъ теряетъ силу съ истеченіемъ двухмѣсячнаго (въ Австріи—4 недѣльнаго) срока, со времени возобновленія занятій Госуд. Думы. Во второмъ случаѣ его дѣйствіе прекращается съ момента отклоненія правительственнаго законопроекта одною изъ законодательныхъ палатъ. При этомъ, въ обоихъ случаяхъ дѣйствіе чрезвычайной мѣры прекращается ipso jure: вдобавокъ къ означеннымъ условіямъ не требуется никакого—ни правитель-

ственнаго, ни законодательнаго—акта для отмѣны чрезвычайнаго указа. Вслѣдствіе этого, издаваемые правительствомъ списки чрезвычайныхъ постановленій, дѣйствіе коихъ прекращается за невнесеніемъ въ Госуд. Думу соотвѣтствующихъ имъ законопроектовъ, могутъ имѣть только освѣдомительное значеніе, но, во всякомъ случаѣ, не значеніе юридическаго акта отмѣны включенныхъ въ списокъ чрезвычайныхъ указовъ.

Если законопроектъ, соотвѣтствующій чрезвычайной мѣрѣ, не принятъ Госуд. Думою, дѣйствіе этой мѣры не можетъ быть оживлено Госуд. Совѣтомъ. Только въ случаѣ принятія законопроекта Думою, судьба чрезвычайной мѣры становится въ зависимость отъ Совѣта.

Въ случаѣ роспуска Госуд. Думы до наступленія условій, съ которыми ст. 87 связываетъ прекращеніе дѣйствія чрезвычайной мѣры, эта послѣдняя сохраняетъ свою силу до слѣдующей легислатуры.

Предусмотрѣнныя ст. 87 условія, для прекращенія дѣйствія чрезвычайныхъ мѣръ, не исчерпываютъ всѣхъ юридически допустимыхъ причинъ утраты ими своей силы. Чрезвычайный указъ можетъ быть отмѣненъ и закономъ, и новымъ чрезвычайнымъ указомъ; эта возможность вытекаетъ изъ признанія чрезвычайной мѣры временно, — пока не наступитъ указанныхъ въ ст. 87 условій для прекращенія ея дѣйствія,— равною закону по своей силѣ. Чрезвычайный указъ уступаетъ свое мѣсто закону въ случаѣ принятія Думою и Совѣтомъ и утвержденія Государемъ правительственнаго законопроекта, соотвѣтствующаго чрезвычайной мѣрѣ. Принципіально допустимъ и обратный случай—отмѣна чрезвычайнаго указа законопроектомъ, внесеннымъ по инициативѣ самой Думы, въ случаѣ принятія этого законопроекта Думою и Совѣтомъ и утвержденія его Государемъ. Но принятіе подобнаго законопроекта одною только законодательною палатою еще не можетъ юридически лишить силы чрезвычайную мѣру: въ данномъ случаѣ не будетъ ни отмѣны чрезвычайнаго указа въ общемъ порядкѣ ст. 94 и 86, ни прекращенія его дѣйствія по правиламъ ст. 87.

Съ прекращеніемъ дѣйствія чрезвычайной мѣры возстановляются ipso jure законы, временно пріостановленные въ своемъ дѣйствіи этою мѣрою; чрезвычайный указъ не является, такимъ образомъ, временнымъ закономъ, который, какъ и

всякій другой законъ, навсегда отмѣняетъ всѣ исключаемыя имъ нормы стараго законодательства, но постановленіемъ съ временною силою закона.

---

§ 9. Отрасли управленія; понятіе о внутреннемъ управленіи.

По матеріальному своему содержанію,—по свойству задачъ, цѣлей, преслѣдуемыхъ государственною властью,—государственная дѣятельность распадается на слѣдующія отрасли:

1) управленіе внѣшними дѣлами, имѣющее своею цѣлью урегулированіе отношеній даннаго государства съ другими государствами;

2) военное управленіе, преслѣдующее задачу защиты государства вооруженною силою;

3) охрана права,—государственная дѣятельность, направленная на обезпеченіе населенію правовой защиты и право судія въ дѣлахъ гражданскихъ и уголовныхъ;

4) церковное управленіе, имѣющее своею цѣлью урегулированіе положенія церкви въ государствѣ;

5) финансовое управленіе, направленное на изысканіе и использованіе матеріальныхъ средствъ для государственныхъ цѣлей; наконецъ,

6) внутреннее управленіе.

Пользуясь для обозначенія различныхъ отраслей государственной дѣятельности словомъ «управленіе», мы употребляемъ его здѣсь не въ смыслѣ опредѣленной функціи государственной власти (управленіе въ противоположность законодательству и суду), а въ смыслѣ всей вообще государственной дѣятельности: средствомъ для осуществленія задачъ отдѣльныхъ *отраслей управленія* могутъ быть и законы, и судебныя рѣшенія, и акты правительства, и *акты управленія* въ собственномъ смыслѣ этого слова [1]).

Первые пять изъ перечисленныхъ отраслей государственнаго управленія изучаются спеціальными дисциплинами между-

---

[1]) Къ употребленію одного термина въ двухъ разныхъ значеніяхъ побуждаетъ сила традиціи и отсутствіе другого выраженія, которое могло бы съ успѣхомъ замѣнить «управленіе» въ одномъ изъ указанныхъ его значеній.

народнаго и военнаго права, гражданскаго и уголовнаго процесса, церковнаго и финансоваго права. Ближайшимъ предметомъ науки административнаго права является, при такомъ подѣленіи, одно внутреннее управленіе.

Въ періодъ абсолютизма внутреннее управленіе обозначалось понятіемъ полиціи. Слово «полиція» (politia, police, Polizei) происходитъ отъ греческаго πολιτεία: такъ какъ πόλις былъ въ древнемъ мірѣ средоточіемъ государственности, выраженіе πολιτεία обнимало у греческихъ мыслителей искусство государственнаго строительства вообще. То, что греки обозначали словомъ πολιτεία, римляне предпочитали называть respublica: но по своему содержанію эти термины, въ сущности, были однозначущими. Въ государствахъ новаго времени это понятіе πολιτεία подвергается расчлененію и сокращенію. Прежде всего, съ протестомъ реформаціи противъ теократіи средневѣковья, оно начинаетъ обозначать въ выраженіи res politica— одну свѣтскую дѣятельность государства въ противоположность rebus ecclesiasticis (духовнымъ дѣламъ, дѣламъ церкви). Вмѣстѣ съ тѣмъ, изъ синонимовъ полиція и политика, въ основѣ которыхъ лежитъ одна и та же πολιτεία, получаются различныя обозначенія для взаимно обособляющихся внутренней и внѣшней дѣятельности государства: политика—это государственное искусство въ международныхъ отношеніяхъ,— государственная дѣятельность, направленная къ обезпеченію наиболѣе выгоднаго положенія для даннаго государства въ отношеніи къ другимъ государствамъ; полиція, напротивъ, государственная дѣятельность, проявляющаяся во внутренней жизни государства. Далѣе, съ развитіемъ въ XVII вѣкѣ начала, согласно которому дѣла полиціи изымались изъ-подъ судебнаго контроля («In Polizeisachen gibt es keine Appellation»), полиція отграничивается отъ юстиціи,—отъ государственной дѣятельности, направленной на обезпеченіе населенію правосудія. Нѣсколько позже, въ началѣ XVIII вѣка, отъ полиціи обособляются также военныя дѣла и дѣла камеральныя (зачатки финансоваго управленія).

Положительное содержаніе полиціи, какъ отрасли государственнаго управленія, опредѣлялось въ періодъ абсолютизма задачами государства по обезпеченію внутренней безопасности и благосостоянія. Сперва во французскихъ эдиктахъ и ордонансахъ конца XIV и начала XV вв. понятіе полиціи

начинаетъ употребляться для обозначенія совокупности мѣръ, принимаемыхъ королевскою властью для упроченія порядка, благосостоянія и общественной нравственности. Съ конца XV ст. въ этомъ значеніи слово полиція начинаетъ употребляться и въ Германіи. Гибкость и широта, свойственныя понятію полиціи, дѣлаютъ это понятіе незамѣнимымъ для обозначенія пестраго разнообразія предписаній, издаваемыхъ по мѣрѣ развитія абсолютизма въ видахъ всесторонней регламентаціи обывательской жизни. Въ имперскихъ полицейскихъ регламентахъ (Reichspolizeiordnungen) XVI вѣка понятіемъ полиціи обнимаются постановленія о водвореніи въ странѣ порядка и безопасности, объ улучшеніи нравовъ, объ ограниченіи роскоши и подъемѣ народнаго благосостоянія, а вмѣстѣ съ тѣмъ и объ учрежденіи опекъ, о нѣкоторыхъ проступкахъ, о порядкѣ судопроизводства и т. д.

Основатель полицейской науки въ Германіи. Юсти сообщаетъ о томъ, что въ его время, въ срединѣ XVIII вѣка, слово полиція употреблялось въ троякомъ значеніи. Въ тѣсномъ смыслѣ оно означало городское благоустройство; въ болѣе широкомъ смыслѣ—охраненіе благочинія и порядка и, вообще, благоустройство всей гражданской жизни; наконецъ, въ обширномъ смыслѣ подъ полиціею разумѣлась совокупность мѣропріятій, посредствомъ которыхъ государство можетъ создать, охранить и пріумножить свое достояніе въ интересахъ общаго блага и счастія. Въ этомъ обширномъ значеніи понимаетъ полицію самъ Юсти: достояніе (das allgemeine Vermögen) государства составляютъ не только всѣ имущества недвижимыя и движимыя, казенныя и частныя, находящіяся въ данномъ государствѣ, но и нравственныя свойства подданныхъ,—ихъ дарованія, ихъ способности; полиція—это вся та обширная отрасль государственной дѣятельности, которая, сохраняя и пріумножая это достояніе, тѣмъ самымъ содѣйствуетъ общему благу,—ставитъ благополучіе отдѣльныхъ семей въ тѣснѣйшую связь съ благосостояніемъ цѣлаго государства. Въ болѣе тѣсномъ смыслѣ употребляетъ понятіе полиціи Зонненфельсъ,—другой выдающійся нѣмецкій полицеистъ второй половины XVIII вѣка: задачу полиціи (или благочинія) онъ видитъ лишь въ установленіи и охранѣ внутренней безопасности государства.

Въ виду того, что полиція въ періодъ абсолютизма носила характеръ принудительнаго вмѣшательства государства

во внутреннюю жизнь, принужденіе естественно дѣлается существеннымъ признакомъ въ понятіи полиціи. Уже Пюттеръ, изслѣдователь германскаго публичнаго права второй половины XVIII вѣка, находитъ умѣстнымъ называть полиціею одну только принудительную дѣятельность государства, направленную на отвращеніе будущихъ золъ и опасностей; cura promovendae salutis,—попеченіе о благосостояніи, чуждое принужденія,—не относится къ области полиціи. Послѣ нѣкоторыхъ колебаній эта точка зрѣнія была окончательно усвоена въ первой половинѣ прошлаго вѣка. Задачи государства, опредѣляющія одну и ту же отрасль государственнаго управленія, могутъ достигаться и путемъ принужденія и посредствомъ попеченія. Противополагаясь попеченію, полиція получаетъ смыслъ только извѣстной стороны управленія, опредѣленнаго его средства, характеризующагося моментомъ принужденія.

При такомъ измѣненіи понятія полиціи возникла потребность въ новомъ терминѣ для обозначенія всей той отрасли государственнаго управленія, которая раньше называлась полиціею.

Эта потребность была удовлетворена терминомъ «внутренняго управленія».

Понятіе внутренняго управленія было введено въ науку административнаго права по почину авторитетнаго ученаго второй половины прошлаго вѣка Лоренца ф. Штейна. Штейнъ разумѣетъ подъ внутреннимъ управленіемъ ту отрасль государственной дѣятельности, которая доставляетъ каждому отдѣльному человѣку *условія для личнаго развитія*, недостижимыя его собственными усиліями. Интересамъ индивида непосредственно служитъ и охрана права (Rechtsverwaltung): но эта отрасль управленія ограничивается обезпеченіемъ самостоятельности отдѣльнымъ лицамъ въ ихъ взаимныхъ отношеніяхъ. Что же касается управленія международнаго, военнаго и финансоваго, то они служатъ интересамъ отдѣльныхъ лицъ лишь посредствующимъ образомъ: они создаютъ условія для собственной индивидуальной жизни государства, которое уже само по себѣ составляетъ первое условіе для развитія индивида.

Терминомъ «внутреннее управленіе» пользуется и позднѣйшая литература для обозначенія занимающей насъ отрасли государственнаго управленія. Но въ пониманіи задачъ вну-

тренняго управленія наблюдается существенное расхожденіе со штейновскою точкою зрѣнія. Въ то время, какъ Штейнъ ищетъ задачу внутренняго управленія въ содѣйствіи личному развитію *индивида*, государствовѣды Георгъ Мейеръ и Ленингъ видятъ ее въ содѣйствіи интересамъ или культурному развитію *всего народа*. По воззрѣнію Ленинга, вся дѣятельность государства во всѣхъ ея отрасляхъ имѣетъ своею цѣлью не что иное, какъ культурное развитіе народа. Но, между тѣмъ какъ въ другихъ отрасляхъ управленія культурное развитіе народа является лишь конечною и высшею цѣлью, которой каждая отрасль служитъ только въ опредѣленномъ направленіи и опредѣленными средствами, для внутренняго управленія оно составляетъ *непосредственную* задачу.

Приведенныя попытки опредѣлить задачу внутренняго управленія по ея положительному содержанію имѣютъ скорѣе политическое, нежели догматическое значеніе. Содѣйствіе индивидуальному развитію человѣка или культурному развитію всего народа—это идеальныя цѣли внутренняго управленія. Эти цѣли не могутъ обнять и объединить всѣхъ наличныхъ мѣропріятій по внутреннему управленію, далеко не всегда считающихся и съ интересами индивидуальнаго развитія личности, и съ нуждами культурнаго развитія всего народа.

Догматическое опредѣленіе понятія о внутреннемъ управленіи затруднительно потому, что положительное содержаніе внутренняго управленія характеризуется не одною какою-либо опредѣленною задачею, но разнообразіемъ цѣлей, преслѣдуемыхъ государственною властью. Противополагаясь управленію внѣшними дѣлами, внутреннее управленіе должно было бы охватить всѣ отрасли государственнаго управленія, задающіяся устроеніемъ внутренней жизни. Но по спеціальнымъ задачамъ въ области внутренняго управленія въ широкомъ смыслѣ этого слова обособились отрасли военнаго, церковнаго, судебнаго и финансоваго управленія. Съ развитіемъ государственности возможно ожидать и дальнѣйшаго обособленія хотя бы такихъ отраслей внутренняго управленія, какъ народное образованіе, хозяйственное и въ частности промысловое управленіе и т. д. Внутреннимъ управленіемъ въ тѣсномъ смыслѣ этого слова мы называемъ остатокъ, получающійся въ данный историческій моментъ въ результатѣ

означеннаго процесса дифференціаціи. Въ качествѣ остатка, не однороднаго по своему содержанію, внутреннее управленіе приходится опредѣлять не положительнымъ признакомъ, но,— какъ это дѣлаетъ одинъ изъ виднѣйшихъ современныхъ изслѣдователей административнаго права, Отто Майеръ,—признакомъ отрицательнымъ. Внутреннее управленіе—это та область государственнаго управленія, которая получается за обособленіемъ въ отдѣльныя отрасли управленія внѣшними дѣлами, военнаго, церковнаго, судебнаго и финансоваго.

---

§ 10. Исторія внутренняго управленія.

1. *Внутреннее управленіе въ полицейскомъ государствѣ.* Внутреннее управленіе въ современныхъ конституціонныхъ государствахъ находится въ исторической преемственности съ полиціею эпохи абсолютизма. Заботы о внутренней безопасности и благосостояніи, составившія содержаніе полицейской дѣятельности абсолютнаго государства, проявлялись въ незначительной мѣрѣ и въ болѣе ранній—феодальный періодъ развитія европейскихъ народовъ: но тогда онѣ осуществлялись не государствомъ, а лишь частными усиліями городовъ, церкви, отдѣльныхъ землевладѣльцевъ и т. д. Постепенно складывавшаяся верховная государственная власть первоначально была занята всецѣло огражденіемъ внѣшней независимости государства. Но, по мѣрѣ подчиненія себѣ феодальныхъ землевладѣльцевъ, королевская власть, укрѣпляясь внутри государства, неизбѣжно встрѣтилась съ необходимостью взять въ свои руки заботы и о внутреннемъ благосостояніи и безопасности. Этимъ путемъ власть абсолютнаго монарха пріобрѣтала извѣстную опору въ населеніи и, въ то же время, получала возможность, подавляя своимъ вмѣшательствомъ во внутреннюю жизнь государства частную инициативу феодаловъ, церкви и городовъ, еще болѣе усилить свое могущество.

Полиція, въ смыслѣ заботъ государства о внутренней безопасности и благосостоянія, характеризуется въ періодъ абсолютизма: а) своею правительственною организаціею, б) принудительностью и в) всепроникающей регламентаціею обывательской жизни.

а) Возложеніе задачъ полиціи на правительственные органы

обусловливается въ періодъ абсолютизма самою природою абсолютнаго государства. Верховная государственная власть, только что сложившаяся посредствомъ подчиненія себѣ всѣхъ вліятельныхъ элементовъ общества, не могла опереться въ осуществленіи полицейскихъ задачъ на эти центробѣжные элементы. Сосредоточивая въ своемъ лицѣ всю полноту государственной власти, абсолютный монархъ, доходившій до сознанія «L'état—c'est moi», послѣдовательно возлагалъ полицейскую дѣятельность не на общество, но на своихъ чиновниковъ,—на покорныхъ исполнителей своей личной воли.

б) Въ своемъ стремленіи облагодѣтельствовать народъ по собственному пониманію и собственными средствами, абсолютный монархъ усваиваетъ взглядъ на своихъ подданныхъ, какъ на лицъ несовершеннолѣтнихъ, не могущихъ понимать, въ чемъ заключается ихъ собственное благо. Слабое развитіе общества, тьма и невѣжество, окутывавшія широкія массы населенія, даютъ реальную основу для этой увѣренности. Необходимость принудительно доставлять благосостояніе обществу находитъ свое философское обоснованіе и оправданіе въ ученіи эвдемонистовъ. Эвдемонисты исходили изъ естественно-правового представленія о государственномъ договорѣ, въ силу котораго индивидъ будто бы искони передалъ обезпеченіе и развитіе свойствъ, вытекающихъ изъ его разумной природы, государству. Высшую цѣль государства должно вслѣдствіе этого составить всеобщее благо, всеобщее счастіе (εὐδαιμονία). Средство къ достиженію этого всеобщаго благополучія—неограниченная власть монарха. Эта философія эвдемонизма, нашедшая особенно яркое выраженіе въ трактатахъ Томазія и Христіана Вольфа, идейно затушевывала принудительный, насильственный характеръ полицейскаго вмѣшательства. Можно ли въ самомъ дѣлѣ говорить о принужденіи, когда государство задавалось не чѣмъ инымъ, какъ влеченіемъ людей къ совершенствованію, къ благополучію, къ счастію,—когда это совершенствованіе, благополучіе, въ свою очередь, составляло не что иное, какъ естественную, въ самой природѣ человѣка лежащую, задачу и цѣль каждаго человѣка!

в) Исходя изъ представленія о незрѣлости подданныхъ, государственная власть занимающей насъ эпохи въ своей полицейской дѣятельности неизбѣжно становилась къ населенію въ положеніе опекуна. Но, при этомъ, опекающая власть

менѣе всего заботилась о томъ, чтобы, прежде всего, поднять уровень народнаго развитія. По совѣту Зонненфельса, сочиненіе котораго до сороковыхъ годовъ прошлаго столѣтія считалось оффиціальнымъ руководствомъ въ австрійскихъ университетахъ, обучать населеніе болѣе, чѣмъ чтенію, письму и ариѳметикѣ, слѣдуетъ лишь въ той мѣрѣ, въ какой это необходимо для замѣщенія образованными людьми должностей государственной службы. «Излишество учащихся весьма ясно усмотрѣть можно, когда множество ихъ сравнится съ немногими должностями, въ которыя они со временемъ могутъ употреблены быть. Сіе сравненіе увѣритъ каждаго въ необходимости число оныхъ ограничить, и будущему ихъ опредѣленію сдѣлать соразмѣрнымъ. Люди, которые молодость свою проживаютъ въ училищахъ, привыкши къ покойной учености, дѣлаются лѣнивыми къ ручнымъ работамъ. Почему надлежитъ не *всѣхъ*, даже и тѣхъ, которые *превосходнѣйшія* дарованія имѣютъ, допускать къ ученію». (Нач. основ. полиціи, § 127). Подъемъ общественнаго самосознанія и самодѣятельности не только не составлялъ задачи полиціи, но противорѣчилъ одному изъ основныхъ требованій благочинія. Не разсчитывая на «самопроизвольное повиновеніе» подданныхъ, какого, по мнѣнію того же Зонненфельса, нельзя ожидать «и при самыхъ мудрѣйшихъ законахъ» полиціи, абсолютизмъ долженъ былъ основывать повиновеніе послѣдней «на невозможности сопротивленія»: «чего ради Благочиніе должно наблюдать, дабы никакое состояніе, или никакой гражданинъ въ особливости не могъ возрасти до вредной общему благосостоянію силы, а черезъ тобъ и не воспротивился начальствующей власти» (тамъ же, § 32). При такихъ условіяхъ, полицейская опека послѣдовательно становилась всепроникающей регламентаціею народной жизни. Регламентъ Главному Магистрату 1721 г., изданный у насъ три года спустя послѣ учрежденія первой полицейской должности (должности генералъ-полицеймейстера въ С.-Петербургѣ), опредѣляетъ задачи полиціи слѣдующимъ образомъ: полиція «споспѣшествуетъ въ правахъ и въ правосудіи, раждаетъ добрые порядки и нравоученіи, всѣмъ безопасность подаетъ отъ разбойниковъ, воровъ, насильниковъ и обманщиковъ и симъ подобныхъ, непорядочное и непотребное житіе отгоняетъ, и принуждаетъ каждаго къ трудамъ и честному промыслу, чи-

нитъ добрыхъ домостроителей, тщательныхъ и добрыхъ служителей, города и въ нихъ улицы регулярно сочиняетъ, препятствуетъ дороговизнѣ, и приноситъ довольство во всемъ потребномъ къ жизни человѣческой, предостерегаетъ всѣ приключившіяся болѣзни, производитъ чистоту по улицамъ и въ домахъ, запрещаетъ излишества въ домовыхъ расходахъ и всѣ явныя прегрѣшенія, призираетъ нищихъ, бѣдныхъ, больныхъ, увѣчныхъ и прочихъ неимущихъ, защищаетъ вдовицъ, сирыхъ и чужестранныхъ, по заповѣдямъ Божіимъ, воспитываетъ юныхъ въ цѣломудренной чистотѣ и честныхъ наукахъ; вкратцѣ жь надъ всѣми сими полиція есть душа гражданства и всѣхъ добрыхъ порядковъ и фундаментальный подпоръ человѣческой безопасности и удобности». Живымъ памятникомъ, характеризующимъ полицейскую регламентацію въ разсматриваемый періодъ, является у насъ Уставъ о предупрежденіи и пресѣченіи преступленій (Св. Зак., т. XIV): «Полиція охраняетъ между всѣми, въ городѣ живущими, хотя различныхъ вѣръ, доброе гражданское согласіе, миръ и тишину» (ст. 68). «Полиція имѣетъ попеченіе, чтобы молодые и младшіе почитали старшихъ и старыхъ, чтобы дѣти повиновались родителямъ, а слуги своимъ господамъ и хозяевамъ» (ст. 122). «Полиція имѣетъ надзоръ, чтобъ никто въ противность должнаго послушанія законнымъ властямъ ничего не предпринималъ. Она пресѣкаетъ въ самомъ началѣ всякую новизну, законамъ противную» (ст. 119)...

Въ области хозяйства полицейская регламентація ближайшимъ образомъ поддерживалась экономическимъ ученіемъ меркантилизма. Отождествляя богатство съ деньгами, меркантильная доктрина вела къ спекуляціямъ, которыя въ конечномъ итогѣ приводили не къ обогащенію, но къ упадку народнаго хозяйства. Къ тому же, осуществляя меркантильную политику, государство заботилось не столько о подъемѣ экономическаго благосостоянія народа, сколько объ увеличеніи государственной казны, остававшейся въ распоряженіи абсолютнаго монарха.

Связывая самодѣятельность обывателя, подавляя его личную инціативу, полиція была, конечно, безсильна доставить благосостояніе широкимъ слоямъ населенія. Тѣмъ не менѣе, извѣстную историческую роль она такъ или иначе сыграла. Историческое значеніе полиціи лежитъ въ томъ, что она яви-

лась однимъ изъ способовъ въ дѣлѣ установленія государственнаго начала. Проникая въ самую глубину самостоятельныхъ ячеекъ феодальной эпохи, полиція несла и утверждала повсюду верховенство единой государственной власти. Но, подавивъ силою принужденія центробѣжные элементы средневѣковья, полиція не могла составить прочнаго базиса для дальнѣйшаго развитія государства. Полиціею достигалась въ лучшемъ случаѣ лишь «невозможность сопротивленія» государственной власти со стороны обезвреженныхъ мѣрами благочинія обывателей. Между тѣмъ сами полицеисты признавали, что «твердѣйшимъ основаніемъ» повиновенія частныхъ лицъ государству въ лицѣ его верховной власти «есть неоспоримо свободное покореніе каждой воли особо, которое поддерживается очевидною добротою законовъ» (Зонненфельсъ, § 32). Для того, чтобы вызвать «самопроизвольное повиновеніе» гражданъ закону, необходимо было замѣнить полицію, съ ея характерными свойствами правительственной опеки надъ безличными обывателями, болѣе совершенными методами внутренняго управленія, разсчитанными на подъемъ общественнаго самосознанія и общественной самодѣятельности.

2. *Внутреннее управленіе въ правовомъ государствѣ.* По ученію Канта, явившемуся философскимъ обоснованіемъ правового государства, человѣкъ отнюдь не долженъ быть средствомъ для достиженія какихъ-либо цѣлей; человѣкъ есть цѣль въ самомъ себѣ: признаніе человѣческаго достоинства абсолютною цѣлью составляетъ безусловное требованіе нравственнаго закона (категорическій императивъ). Отсюда неотъемлемыя свойства (аттрибуты) гражданъ: свобода, ограниченная только такими законами, въ созданіи которыхъ гражданинъ участвовалъ своимъ голосомъ, юридическое равенство и гражданская самостоятельность, заключающаяся въ томъ, что своимъ существованіемъ и самосохраненіемъ гражданинъ обязанъ своимъ собственнымъ силамъ, а не чьему-либо усмотрѣнію. Такимъ образомъ, патріархальный режимъ полицейскаго государства былъ осужденъ безусловно, какъ «самый большой деспотизмъ, какой только можно себѣ представить».

Въ правовомъ государствѣ, которому исторически уступаетъ свое мѣсто полицейское государство, внутреннее управленіе характеризуется а) привлеченіемъ къ выполненію его задачъ самого общества, б) предоставленіемъ широкаго простора для личной

самодѣятельности гражданъ и в) усиленіемъ попечительной дѣятельности государства взамѣнъ принудительной.

а) Въ правовомъ государствѣ тяжесть государственной власти въ большей или меньшей степени переносится съ личности монарха на населеніе. Поскольку задачи внутренняго управленія осуществляются въ порядкѣ законодательномъ, общество участвуетъ въ ихъ выполненіи въ формѣ народнаго представительства. Для дальнѣйшаго осуществленія этихъ задачъ подзаконною дѣятельностью общественные элементы организуются въ особыя, попреимуществу территоріальныя, соединства, входящія, въ качествѣ органовъ самоуправленія, въ общую систему органовъ государственной власти.

б) По мѣрѣ того, какъ населеніе пріобрѣтаетъ участіе въ государственной власти, обыватель изъ безличнаго объекта для полицейскихъ мѣръ правительства превращается въ гражданина,—въ опредѣленную единицу, не поглощаемую въ своей индивидуальности государствомъ. Опираясь на гражданъ, правовое государство должно послѣдовательно признать подъемъ иниціативы и самодѣятельности въ населеніи за лучшее средство для достиженія общественнаго благосостоянія.

Этотъ переходъ отъ полицейской опеки къ свободѣ въ области хозяйства былъ насущною потребностью для новыхъ формъ экономическаго быта: экономическая свобода,—лозунгъ физіократовъ и манчестерской школы (А. Смитъ),—составляла первостепенное условіе для безпрепятственнаго развитія капитализма.

в) Однако, предоставивъ разумѣнію и энергіи самихъ гражданъ заботы о наилучшемъ удовлетвореніи своихъ потребностей, современное государство мало-по-малу проникается сознаніемъ того, что начало невмѣшательства отнюдь еще не разрѣшаетъ проблемы общественнаго благополучія. Поддержка государства необходима въ случаяхъ, когда силы и средства отдѣльныхъ лицъ и ихъ соединеній недостаточны для удовлетворенія потребностей индивида въ существованіи, достойномъ человѣка. Задача этой поддержки достигается обыкновенно уже одною попечительною дѣятельностью государства, чуждою какого-либо принужденія: указаніями, поощреніями, пособіями, устройствомъ общедоступныхъ полезныхъ для народа учрежденій и т. д. Полиція, въ смыслѣ принудительнаго вмѣшательства, получаетъ, при такихъ обстоятельствахъ,

здѣсь—въ дѣлѣ обезпеченія условій благосостоянія—значеніе крайняго средства. Болѣе твердую позицію полицейское принужденіе сохраняетъ въ правовомъ государствѣ лишь въ той мѣрѣ, поскольку оно служитъ для обезпеченія условій безопасности и порядка.

Итакъ, внутреннее управленіе въ правовомъ государствѣ является по своему характеру совершенно отличнымъ отъ полицейской дѣятельности въ періодъ абсолютизма. Не слѣдуетъ, однако, упускать изъ виду, что въ дѣйствительной жизни грань между различными ступенями политическаго развитія проявляется далеко не съ такою опредѣленностью, какъ въ теоріи. Уже въ періодъ абсолютизма создаются органы самоуправленія, открывается извѣстный просторъ для экономической дѣятельности населенія (устраненіе регламентаціи производства, ослабленіе системы монополій и т. д.), и возникаетъ попечительная дѣятельность государства, чуждая элементовъ полицейскаго принужденія. И, съ другой стороны, въ государствѣ правовомъ, усвоившемъ вмѣстѣ съ институтомъ народнаго представительства начало раздѣленія властей, правительственные органы въ дѣлѣ внутренняго управленія нерѣдко продолжаютъ играть преобладающую роль, а личная самодѣятельность гражданъ долгое время парализуется полицейскими мѣрами въ такихъ ея коренныхъ условіяхъ, какъ свобода печати, собраній и обществъ.

---

§ 11. Понятіе о наукѣ административнаго права.

Внутреннее управленіе въ полицейскомъ государствѣ изучалось наукою о полиціи и наукою полицейскаго права. Въ правовомъ государствѣ оно составило предметъ науки о внутреннемъ управленіи и науки административнаго права. Обѣ названныя группы наукъ изслѣдуютъ одну и ту же отрасль государственной дѣятельности—полицію или внутреннее управленіе; но глубокое различіе между полиціею въ эпоху абсолютизма и внутреннимъ управленіемъ въ правовомъ государствѣ кореннымъ образомъ раздѣляетъ ихъ между собою.

Различіе между названными группами наукъ по ихъ *предмету* можно уяснить, принявъ за исходный моментъ неоди-

наковое положеніе личности въ полицейскомъ и въ правовомъ государствѣ.

Сперва мы остановимся на разграниченіи наукъ о полиціи и о внутреннемъ управленіи.

Въ полицейскомъ государствѣ индивидъ обсуждался, какъ извѣстно, въ качествѣ безличнаго объекта для правительственныхъ мѣропріятій. Признавая задачей полиціи общую пользу («согласованіе благополучія отдѣльныхъ семей съ благоденствіемъ государства» по Юсти), полицеисты знали и допускали только одну силу для достиженія этого общаго блага, — волю неограниченнаго монарха. Роль обывателя въ отношеніи полицейскаго государства сводилась къ повиновенію, — «къ сообразованію дѣйствій своихъ съ объявленною волею начальниковъ» (Зонненфельсъ). Въ виду этого для науки о полиціи государство составляло единственную опорную точку, которая опредѣляетъ и сочетаетъ всѣ изслѣдуемыя мѣропріятія по обезпеченію условій безопасности и благополучія.

Напротивъ, въ государствѣ правовомъ личность разсматривается уже какъ извѣстная самоцѣнность: между тѣмъ какъ прежде индивидъ поглощался государствомъ, теперь онъ становится зиждущею ячейкою государства. Вслѣдствіе этого для науки о внутреннемъ управленіи возникаетъ, на ряду съ государствомъ, новый координирующій моментъ: личность или совокупность лицъ—общество. Наука объ управленіи становится, по опредѣленію Л. Штейна, «ученіемъ о вѣчномъ взаимодѣйствіи между общественнымъ развитіемъ (Gesittung) и дѣятельностью государственной власти, каковыя явленія постоянно обусловливаютъ и вызываютъ другъ друга» [1]).

Въ пониманіи этого взаимодѣйствія между отдѣльными лицами и государствомъ самъ Штейнъ, основатель науки о внутреннемъ управленіи, стоитъ на метафизической точкѣ зрѣнія. Онъ исходитъ изъ философскаго понятія о личности, какъ родовой сущности, съ ея абсолютными элементами самосознанія, воли и самодѣятельности. Государство Штейнъ разсматриваетъ не какъ нѣчто отличное, несоизмѣримое по сравненію съ отдѣльною личностью, но какъ «высшую форму личности». Ограниченность силъ, присущихъ каждой чело-

---

[1]) Stein, Handbuch der Verwaltungslehre, Th. 1, 3. Aufl., S. 33.

вѣческой личности, не дозволяетъ ей осуществить свое высшее назначеніе и побуждаетъ ее къ общенію съ другими личностями. Для того, чтобы это общеніе въ состояніи было восполнить каждой отдѣльной личности ограниченность ея силъ, оно само должно стать личностью, воспринявъ всѣ тѣ абсолютные моменты, которые составляютъ ея сущность и содержаніе: сознаніе собственнаго я, волю и силу проявленія воли во внѣ. Общеніе, развившееся до уровня личности, и есть государство. Такимъ образомъ, отношеніе между государствомъ и индивидомъ вырастаетъ въ отношеніе общей и отдѣльной личности. При этомъ, внутреннее управленіе, какъ дѣятельность государства, направленная на содѣйствіе индивидуальному развитію каждаго отдѣльнаго лица, ближайшимъ образомъ осуществляетъ въ конкретныхъ жизненныхъ отношеніяхъ этихъ лицъ идею тожества въ высшемъ назначеніи общей и отдѣльной личности.

Въ дальнѣйшемъ своемъ развитіи наука о внутреннемъ управленіи освобождается отъ метафизическихъ формъ, въ которыя ее облекъ Штейнъ. Но незыблемою остается руководящая мысль Штейна о томъ, что управленіе не есть самодовлѣющая воля государственной власти, но результатъ взаимодѣйствія различныхъ соціальныхъ факторовъ. Сама государственная власть и вообще государство вырастаетъ на почвѣ общенія людей: потребности общества, уровень его развитія, его соціальная группировка опредѣляютъ характеръ и содержаніе внутренняго управленія.

Переходимъ къ разграниченію наукъ полицейскаго и административнаго права.

Науки о полиціи и о внутреннемъ управленіи изслѣдуютъ матеріальное содержаніе полицейскихъ мѣропріятій или мѣръ внутренняго управленія. Науки полицейскаго и административнаго права изучаютъ юридическія нормы, относящіяся къ государственной дѣятельности въ области полиціи или внутренняго управленія, — изучаютъ формальную сторону этой дѣятельности. Различіе между полицейскимъ и административнымъ правомъ связывается съ тѣмъ же неодинаковымъ положеніемъ личности въ полицейскомъ и въ правовомъ государствѣ, которое лежитъ въ основаніи противоположенія наукъ о полиціи и о внутреннемъ управленіи.

Вслѣдствіе того, что личность въ публично-правовой

жизни полицейскаго государства была не болѣе, какъ объектомъ для правительственныхъ мѣропріятій, нормы полицейскаго права носили характеръ инструкцій со стороны высшей власти для органовъ полиціи: онѣ опредѣляли, въ сущности, внутренній распорядокъ полицейской дѣятельности. Касаясь обывателей, эти нормы подчиняли послѣднихъ личному усмотрѣнію правящей власти.

Въ правовомъ государствѣ личность поднимается на уровень субъекта публичныхъ правъ и обязанностей или, что то же, гражданина. Въ этомъ качествѣ субъекта правъ она становится на одну плоскость съ государствомъ. Между государствомъ и личностью возникаетъ отношеніе равноцѣнныхъ членовъ: публично-правовое отношеніе, въ которомъ и государство и гражданинъ участвуютъ въ одинаковой роли субъектовъ права. Юридическія нормы, относящіяся ко внутреннему управленію, теряютъ односторонній характеръ инструкцій для органовъ правящей власти: онѣ пріобрѣтаютъ значеніе правилъ, опредѣляющихъ публично-правовыя отношенія между представителями власти и гражданами. Режимъ личнаго усмотрѣнія, лежавшій въ основѣ полицейскаго вмѣшательства въ обывательскую жизнь, уступаетъ мѣсто господству въ означенныхъ отношеніяхъ по внутреннему управленію начала законности.

Это различіе между наказами для полиціи и нормами, регулирующими отношенія между правящею властью и гражданами, отмежевываетъ одну отъ другой науки полицейскаго и административнаго права.

Наука административнаго права составитъ ближайшій предметъ нашего изученія.

Проанализируемъ ея понятіе.

Наукою административнаго права называется ученіе о публично-правовыхъ отношеніяхъ въ области внутренняго государственнаго управленія.

1. Наука административнаго права изслѣдуетъ *юридическія нормы*, регулирующія власть управленія въ ея отношеніяхъ къ гражданамъ. Ея предметомъ является, такимъ образомъ, формальная, юридическая сторона внутренняго управленія, а не матеріальное его содержаніе. По этому признаку наука административнаго права отграничивается отъ науки о внутреннемъ управленіи, изучающей послѣднее

съ соціальной точки зрѣнія, а равно и отъ различныхъ дисциплинъ, изслѣдующихъ самую технику мѣръ внутренняго управленія (гигіена, педагогика и т. п.).

2. Наука административнаго права изучаетъ регуляцію *отношеній* между правящимъ государствомъ и гражданами. Она не интересуется, подобно наукѣ полицейскаго права, инструкціями, опредѣляющими внутренній распорядокъ административной дѣятельности. Ее занимаютъ только тѣ нормы, которыя выходятъ такъ или иначе за предѣлы административнаго механизма, — затрогиваютъ правовое положеніе гражданъ.

Ограничиваясь изученіемъ правоотношеній, наука административнаго права должна была бы послѣдовательно уклониться и отъ вопросовъ о самой организаціи внутренняго управленія. Однако, по установившейся традиціи въ ея предѣлы обыкновенно вводится изслѣдованіе устройства органовъ управленія, въ противоположеніи послѣднихъ органамъ законодательства и суда.

Съ принципіальной точки зрѣнія противъ этой традиціи возможно представить слѣдующія соображенія.

Юридическія отношенія, коренной предметъ науки административнаго права, представляютъ собою нѣчто совершенно отличное отъ устройства органовъ. Положимъ, правоотношенія между правящею властью и гражданами предполагаютъ уже извѣстную организацію этой власти, однако, отнюдь не ея одной, но вообще государственной власти. Поэтому, относя къ области административнаго права организацію власти управленія, возможно съ тѣмъ же основаніемъ ввести въ него и все вообще государственное право.

Ученіе объ устройствѣ правящей власти логически входитъ, какъ составная часть, въ систему науки государственнаго права. Изслѣдуя строеніе государственной власти, какъ одного изъ основныхъ элементовъ государства, наука государственнаго права должна послѣдовательно охватить организацію какъ власти законодательной, такъ равно и власти управленія.

Однако, по практическимъ соображеніямъ, въ виду установившагося распредѣленія научнаго матеріала въ университетскихъ программахъ, мы находимъ умѣстнымъ удержать въ своемъ руководствѣ это ученіе объ органахъ правящей власти,

поскольку они осуществляютъ задачи внутренняго управленія.

3. Наука административнаго права изучаетъ *публичныя* правоотношенія. Это, какъ извѣстно, отношенія, имѣющія своимъ содержаніемъ публичный интересъ,—интересъ государственной власти. Публичнымъ отношеніямъ противополагаются частныя отношенія, слагающіяся на почвѣ частныхъ интересовъ отдѣльнаго лица. По признаку публичнаго характера изучаемыхъ юридическихъ отношеній наука административнаго права отграничивается отъ науки гражданскаго права.

Публичными правоотношеніями, изучаемыми наукою административнаго права, являются, прежде всего, отношенія между правящей властью и гражданами. По общему правилу, административныя мѣста и лица, между которыми распредѣляется эта власть управленія, участвуютъ въ публично-правовомъ отношеніи въ качествѣ органовъ государства, какъ юридическаго лица. Такимъ образомъ, субъектами публично-правового отношенія оказываются, съ одной стороны, государство, какъ юридическое лицо, и, съ другой стороны, лицо физическое—гражданинъ.

Но такъ какъ свойство самостоятельныхъ субъектовъ публичнаго права можетъ присвоиваться, въ силу закона, и отдѣльнымъ установленіямъ, осуществляющимъ власть управленія, то въ качествѣ юридическаго лица въ публично-правовомъ отношеніи можетъ выступать и не государство, а такія, напр., соединства, какъ земство, городъ, университетъ и т. п. Будучи субъектами публичнаго права, эти установленія могутъ участвовать въ публичныхъ правоотношеніяхъ не только съ гражданами, но и между собою и съ государствомъ, какъ юридическимъ лицомъ. Вслѣдствіе этого кругъ публично-правовыхъ отношеній, изучаемыхъ наукою административнаго права, расширяется и на такія отношенія, въ которыхъ выступаетъ одна лишь правящая власть, распредѣленная между различными соединствами со свойствомъ субъектовъ публичнаго права.

Наконецъ, публично-правовыя отношенія могутъ возникать и между отдѣльными гражданами. Эти отношенія обусловливаются взаимною связанностью интересовъ гражданъ на почвѣ возложенныхъ на нихъ публичныхъ обязанностей

и принадлежащихъ имъ публичныхъ правъ: отсюда публично-правовыя отношенія между предпринимателями и рабочими, между педагогическимъ персоналомъ и учащимися и т. д. Наука административнаго права дѣлаетъ и эти отношенія предметомъ своего изученія.

4. Однако, на всю обширную область публично-правовыхъ отношеній наука административнаго права не распространяется. Она изучаетъ только ту отрасль публичнаго права, которая по своему матеріальному содержанію,—по характеру предметовъ, подлежащихъ правовой регуляціи,—относится къ *области внутренняго управленія.*

Съ теоретической точки зрѣнія это ограниченіе объема науки административнаго права областью правоотношеній по внутреннему управленію представляется весьма сомнительнымъ. Оно основывается не на какомъ-либо формальномъ, — юридическомъ признакѣ, вытекающемъ изъ свойствъ изучаемыхъ правоотношеній, но на второстепенномъ для юриста различіи предметовъ государственной дѣятельности по ихъ задачамъ и по ихъ матеріальному содержанію. Къ тому же, само понятіе о внутреннемъ управленіи, какъ о сложномъ историческомъ остаткѣ въ процессѣ дифференціаціи государственной дѣятельности, не отличается опредѣленностью своего положительнаго содержанія. Его границы зависятъ лишь отъ того, насколько другія отрасли успѣли обособиться и стать предметами спеціальныхъ научныхъ дисциплинъ.

Ограниченія науки административнаго права отраслью «внутренняго управленія» удачно избѣгаютъ французскіе юристы. Все публичное право они дѣлятъ на внѣшнее публичное право (или международное) и публичное внутреннее право: это различіе сохраняетъ чисто юридическій характеръ въ виду особенностей нормъ, регулирующихъ отношенія между государствами и отношенія внутри даннаго государства. Въ свою очередь, внутреннее публичное право распадается на право конституціонное, административное и на права уголовное и процессуальное (послѣднія два Дюги объединяетъ въ общемъ понятіи юрисдикціоннаго права): эти три отрасли публичнаго внутренняго права разграничиваются примѣнительно къ распредѣленію функцій государственной власти (законодательство, управленіе и судъ). Административное право въ этой системѣ обнимаетъ публичныя право-

отношенія не только въ тѣхъ дѣлахъ, которыя мы относимъ къ «внутреннему управленію», но также и въ области управленія военнаго, церковнаго и финансоваго.

Русскіе публицисты слѣдуютъ, однако, нѣмецкой системѣ, ограничивающей административное право сферою внутренняго управленія. Практическія соображенія, побудившія насъ ввести въ свое руководство вопросы объ организаціи внутренняго управленія, заставляютъ и въ данномъ случаѣ подчиниться установившейся традиціи.

---

§ 12. Методы изученія внутренняго управленія и административнаго права.

По характеру задачъ и пріемовъ изслѣдованія, въ изученіи сперва полиціи и полицейскаго права и затѣмъ внутренняго управленія и административнаго права можно различать направленія: 1) политическое, 2) историко-сравнительное и соціологическое, 3) догматическое и 4) «теоретическое». Они представляютъ собою разныя приложенія общихъ методовъ логическаго познаванія: анализа и синтеза, классификаціи, индукціи и дедукціи.

1. Политическое направленіе; умозрительная и позитивная политика. Задачею политическаго направленія является выясненіе того, какими должны быть, соотвѣтственно потребностямъ времени и мѣста, мѣропріятія внутренняго управленія или нормы административнаго права.

Политическое направленіе—это самое раннее направленіе въ изученіи занимающихъ насъ дисциплинъ. Оно зародилось и развилось въ наукѣ о полиціи, какъ результатъ освобожденія мысли отъ теологической опеки средневѣковья. Новая вѣра въ разумъ обѣщала немедленный и полный отвѣтъ на всѣ сложные запросы жизни. По мысли Христіана Вольфа, въ наукѣ не задаются вопросомъ о томъ, какъ устроено то или другое общежитіе, а какъ оно должно быть устроено для того, чтобы была достигнута предустановленная цѣль.

Это политическое направленіе характеризуетъ изслѣдованія выдающихся полиценстовъ XVIII вѣка — Деламара во Франціи, Юсти въ Германіи и Зонненфельса въ Австріи. Ихъ трактаты о полиціи были обширнымъ сводомъ наставленій,

которымъ должны слѣдовать правительства въ своей полицейской дѣятельности. Задача науки о полиціи усматривалась въ выясненіи тѣхъ средствъ и мѣропріятій, съ помощью которыхъ могла быть достигнута «конечная цѣль» государства, данная эвдемонистической философіею. Всѣ отдѣльныя положенія полицейской науки обосновывались путемъ выведенія ихъ изъ этой конечной цѣли,— изъ природы и сущности государства. Наука о полиціи разрабатывалась, такимъ образомъ, умозрительнымъ путемъ — пріемами философской дедукціи.

Развитіе политическаго направленія характеризовалось постепеннымъ переходомъ отъ умозрительной политики къ позитивной.

Положенія полицейской науки, выведенныя изъ «природы и сущности вещей», рисковали совершенно разойтись съ потребностями мѣста и времени. Между тѣмъ полицеисты, въ конечномъ итогѣ, хотѣли создать систему мѣропріятій, ближайшимъ образомъ отвѣчающихъ запросамъ даннаго государства и даннаго времени. Уже Юсти поэтому ставитъ полицейской наукѣ цѣль основывать свои положенія на познаніи современнаго состоянія общежитія. Онъ отмѣчаетъ, вмѣстѣ съ тѣмъ, и громадную пользу исторіи, какъ «зеркала, въ которомъ отражаются счастливыя и несчастныя послѣдствія нашихъ начинаній и примѣняемыхъ при этомъ средствъ». Зонненфельсъ, съ своей стороны, пытается вывести изъ исторіи общества основной критерій для доказательства правильности отдѣльныхъ положеній полицейской науки. Но такъ какъ въ рукахъ полицеистовъ XVIII вѣка не было надлежащихъ средствъ для научнаго познанія настоящаго и прошлаго, то, чтобы связать свои философскія системы съ жизнью, имъ ничего не оставалось другого, какъ признать положенія этихъ системъ «гипотетичными» и предоставить самой практикѣ предварительное приспособленіе ихъ къ условіямъ мѣста и времени.

Умозрительная политика уступаетъ мѣсто позитивной по мѣрѣ развитія въ XIX ст. историко-сравнительнаго и соціологическаго направленій въ изученіи государства и права. Философскій пріемъ выведенія идеальной системы полицейскихъ мѣръ изъ предустановленной «конечной цѣли» государства замѣняется выясненіемъ цѣлесообразности мѣро-

пріятій внутренняго управленія съ помощью данныхъ положительнаго знанія.

Несостоятельность метафизическихъ основаній и пріемовъ науки о полиціи сознаютъ уже въ извѣстной степени полицеисты начала прошлаго вѣка: такъ, по мнѣнію Роттека, цѣлесообразность можно познать не изъ какого-либо философскаго основного принципа полиціи, но изъ *опыта*; при этомъ,—полагаетъ онъ,—цѣлесообразность отнюдь не сконцентрирована въ какомъ-либо общемъ или основномъ средствѣ, но можетъ наблюдаться въ массѣ разнообразныхъ средствъ.

Однако, вопреки этому реалистическому теченію, умозрительная политика продолжала жить по традиціи. Поэтому Циммерманъ, полицеистъ сороковыхъ годовъ, требуетъ «тщательнаго и коренного пересмотра» принциповъ полиціи. По его убѣжденію, теорія, не опирающаяся на реальную почву, является пустымъ измышленіемъ ума. Для того, чтобы наука о полиціи приняла, дѣйствительно, научный характеръ, необходимо, чтобы она перестала черпать свои положенія изъ разума и обратилась къ наблюденію и изслѣдованію общественныхъ явленій, восходя снизу кверху, отъ единичнаго къ общему.

Герстнеръ, изучавшій государственное управленіе въ шестидесятыхъ годахъ, исходитъ въ конструированіи должнаго изъ представленія о преемственности политическихъ явленій. Въ государствѣ онъ видитъ не готовый, сложившійся феноменъ, а безпрерывное развитіе, явленіе, вѣчно складывающееся по-новому. Явленія настоящаго представляютъ собою лишь слѣдствіе того, что произошло. Составляя плодъ прежняго посѣва, эти явленія, вмѣстѣ съ тѣмъ, носятъ въ себѣ зародышъ и будущихъ образованій. Отсюда Герстнеръ выводитъ слѣдующее начало позитивной политики: то, что должно произойти, слѣдуетъ конструировать изъ того, что произошло.

Отрицая за политикою значеніе самостоятельной дисциплины, Герстнеръ послѣдовательно разсматриваетъ ее лишь какъ особый методъ въ научной разработкѣ различныхъ сторонъ и отраслей государственной жизни. Всякая наука о государствѣ должна, по его словамъ, понять свой объектъ въ его развитіи, стало-быть въ его возможномъ и необходимомъ образованіи въ ближайшемъ будущемъ. При разсмотрѣніи государства,—органически складывающейся жизни,—вопросъ о томъ,

что существуетъ, никогда не можетъ быть отдѣленъ отъ вопроса о томъ, что должно и можетъ быть. Нѣтъ никакой существенной разницы между ученіемъ о современномъ и будущемъ государствѣ, такъ какъ объектъ остается одинъ и тотъ же. Каждая наука о государствѣ является, такимъ образомъ, и должна являться политикой.

Получая, такимъ образомъ, значеніе научнаго предвидѣнія, исходящаго изъ познанія естественной закономѣрности общественныхъ явленій, политика всецѣло поглощалась историко-сравнительнымъ и соціологическимъ изслѣдованіемъ этихъ явленій. При этомъ, однако, упускалось изъ виду, что лежащіе въ основаніи политики вопросы о томъ, что должно быть, выражаютъ не только потребность въ научномъ предвидѣніи будущаго, но и практическую потребность человѣка ставить цѣли, координировать и достигать ихъ. Раскрывъ подчиненность человѣческой воли общему закону причинности, научное знаніе сближаетъ телеологическій рядъ,—рядъ цѣлей и средствъ,—съ каузальнымъ рядомъ причинъ и слѣдствій: оно вооружаетъ человѣка возможностью научно уяснять достижимость цѣли и способы наилучшаго ея осуществленія. Задаваясь содѣйствіемъ удовлетворенію этой практической потребности человѣка, политика снова пріобрѣтаетъ значеніе особой дисциплины, но уже прикладной.

Роль такой прикладной дисциплины по оцѣнкѣ мѣръ внутренняго управленія въ настоящее время играетъ не столько какая-либо спеціальная отрасль «политики внутренняго управленія», сколько вся, вообще, *экономическая и соціальная политика* въ разнообразныхъ ея развѣтвленіяхъ. Примѣненіе общаго соціально-политическаго критерія для оцѣнки мѣръ государственнаго вмѣшательства даетъ возможность ближайшимъ образомъ опредѣлить ихъ удѣльный вѣсъ въ общемъ запасѣ средствъ, которыми, по условіямъ мѣста и времени, располагаетъ общество и его отдѣльные классы и группы для достиженія той или другой соціальной цѣли. Какъ на одного изъ видныхъ проводниковъ соціально-политической точки зрѣнія въ интересующей насъ области, слѣдуетъ указать на германскаго ученаго и практическаго дѣятеля Ястрова: считаясь съ фактомъ классовыхъ противорѣчій, Ястровъ устанавливаетъ свой соціально-политическій критерій въ гармоніи съ интересами рабочаго класса.

Критика нормъ административнаго права, ихъ оцѣнка съ точки зрѣнія цѣлесообразности, въ настоящее время если и имѣетъ мѣсто, то лишь въ видѣ привходящаго элемента къ догматическому изслѣдованію. Созданіе цѣльной и обособленной отъ догмы *политики административнаго права*, въ смыслѣ спеціальной отрасли общей политики права, является дѣломъ будущаго.

2. Историко-сравнительное и соціологическое направленіе. Задачу историко-сравнительнаго и соціологическаго направленія составляетъ познаніе естественной закономѣрности въ сосуществованіи и преемственности общественныхъ явленій. Взаимное отношеніе историко-сравнительнаго и соціологическаго направленій усматриваютъ въ слѣдующемъ: историкъ изслѣдуетъ отдѣльныя стороны общественной жизни; соціологъ, опираясь на матеріалъ, доставленный историкомъ, изучаетъ взаимодѣйствіе разныхъ сторонъ и, въ конечномъ итогѣ, законы, управляющіе общественною жизнью въ ея цѣломъ.

Историко-сравнительное и соціологическое изслѣдованіе внутренняго управленія тѣснѣйшимъ образомъ связано съ именемъ Лоренца Штейна. Опираясь на сравнительное изученіе управленія въ Англіи, Франціи и Германіи въ его историческомъ развитіи и современномъ положеніи, Штейнъ стремится познать взаимодѣйствіе, существующее между дѣятельностью государства и различными сторонами общественной жизни. Въ своемъ соціологическомъ міровоззрѣніи Штейнъ исходитъ изъ представленія о томъ, что общество распадается на классы въ смыслѣ группъ лицъ, объединенныхъ общими интересами; между общественными классами идетъ постоянная борьба за обладаніе или захватъ государственной власти. На высшихъ ступеняхъ общественной жизни государственная власть, по мнѣнію Штейна, можетъ освободиться отъ вліянія классовыхъ интересовъ и взять на себя защиту и осуществленіе общихъ интересовъ всего государства. Такимъ образомъ, дѣятельность государственной власти уясняется Штейномъ на почвѣ классовой группировки общества и борьбы классовъ за свои интересы.

Широко пользуясь пріемами историко-сравнительнаго изученія, Штейнъ не остается, однако, всецѣло вѣренъ позитивному направленію: воспитанный въ атмосферѣ гегельянской фило-

софіи, онъ пытается совмѣстить съ пріемами реалистическаго познанія методъ философской дедукціи. Исходнымъ моментомъ въ ученіи Штейна является не только естественно-историческое представленіе о борьбѣ общественныхъ классовъ, но и метафизическое понятіе о личности съ ея абсолютными категоріями (ср. выше, стр. 45). Впрочемъ, метафизическія построенія не играютъ рѣшающей роли у Штейна: они служатъ ему лишь вспомогательнымъ средствомъ для того, чтобы охватить, связать и расположить въ стройномъ порядкѣ находившійся въ его распоряженіи богатый и разнообразный матеріалъ; это не болѣе какъ лѣса, съ помощью которыхъ онъ постепенно выводилъ зданіе своей науки (ср. Горбуновъ, Метод. основы, стр. 176).

Отъ метафизической примѣси ученіе о государственномъ управленіи освобождаетъ Людвигъ Гумпловичъ (Австрія) и Де-Бернардо (Италія).

Въ вопросахъ методологіи государственныхъ знаній Гумпловичъ исходитъ изъ представленія, что правильное понятіе науки должно быть единственнымъ. Невозможно, чтобы изслѣдователь въ области естествознанія имѣлъ одно понятіе о наукѣ, между тѣмъ какъ государствовѣдъ и юристъ—совсѣмъ другое понятіе. Понятіе науки въ области естествознанія можно считать твердо установившимся. Опираясь на наблюденіе явленій мірозданія, природы, исторіи, наука изслѣдуетъ постоянства сосуществованія и преемственности того или иного круга явленій, пытается раскрыть естественную закономѣрность явленій. Но если такое пониманіе науки пользуется полнымъ уваженіемъ у естествоиспытателей, то далеко не всегда оно остается въ чести у государствовѣдовъ и правоучителей. Послѣднимъ все еще продолжаетъ казаться, будто государство и право есть что-то принципіально отличное отъ земли и планетъ, отъ животныхъ и растеній: по ихъ мнѣнію, это объекты «духовные»: они не являются естественнымъ образованіемъ, но скорѣе дѣломъ свободной воли человѣка, его усмотрѣнія. Не смотря, однако, на призракъ человѣческаго произвола, и въ тѣхъ областяхъ явленій, которыя такимъ образомъ изъемлются въ исключительное вѣдѣніе «свободной воли», наблюденіемъ обнаруживается такъ же, какъ и во всякой иной сферѣ, опредѣленный постоянный порядокъ,—и это обстоятельство несомнѣнно доказываетъ, что

государство и право вовсе не есть продуктъ человѣческаго усмотрѣнія. Если же объекты особыхъ «моральныхъ наукъ» остаются всецѣло въ области естественныхъ явленій, закономѣрныхъ въ своемъ возникновеніи и развитіи, то не можетъ быть и рѣчи о такихъ наукахъ, какъ о чемъ-то существенно отличномъ отъ наукъ естественныхъ. Въ смыслѣ системы логическихъ выводовъ изъ положеній, взятыхъ произвольно, a priori, въ смыслѣ заключеній изъ какой-нибудь «идеи», ученіе о государствѣ и правѣ не выходитъ изъ предѣловъ безплодной діалектики. Государство и право будутъ поняты, объяснены, когда въ ихъ изслѣдованіи станутъ опираться на эмпирически установляемые факты, на объективное наблюденіе соотвѣтствующихъ естественныхъ явленій, когда индукція займетъ видное мѣсто въ работѣ государствовѣда—изслѣдователя. Въ исторіи политической и правовой жизни народовъ, въ исторіи культуры, въ этнографіи и антропологіи накопляется обильный матеріалъ для созиданія государственной науки: пусть только берутъ изъ исторіи не больше того, что она дѣйствительно даетъ, и, оставаясь вѣрными фактамъ, принимаютъ вещи такими, какія онѣ есть на самомъ дѣлѣ,—и вопросы государствовѣдѣнія не замедлятъ получить истинно научное рѣшеніе.

Науку о государственномъ управленіи, которая раскрыла бы естественные законы его развитія, Гумиловичъ считаетъ дѣломъ будущаго. То, что онъ въ состояніи дать своею работою о дѣятельности государства, образуетъ лишь «*ученіе* объ управленіи»: это «ученіе» должно выполнить предварительную задачу историко-сравнительнаго изслѣдованія, подготовляя матеріалъ для «*науки* объ управленіи», которая уже и будетъ имѣть своею цѣлью познаніе законовъ развитія государственной дѣятельности.

Это противоположеніе понятій «ученія» и «науки» объ управленіи представляется, однако, несостоятельнымъ. Предварительная стадія изслѣдованія, которую Гумиловичъ называетъ «ученіемъ», не можетъ утратить характера «науки» отъ того, что въ этой стадіи еще не достигается ея конечная цѣль. Если это различіе должно отграничивать историко-сравнительное и собственно соціологическое изслѣдованіе, то «ученію объ управленіи» слѣдовало бы противопоставить не «науку объ управленіи», а вообще соціологію: только по-

слѣдняя, пользуясь матеріалами, полученными путемъ историко-сравнительнаго изученія всѣхъ отдѣльныхъ сторонъ общественной жизни, въ состояніи осуществить здѣсь конечную цѣль науки—раскрыть законы общественнаго развитія.

Де-Бернардо такъ же, какъ и Гумпловичъ, ставитъ изслѣдованіе государственнаго управленія на чисто реалистическую основу. Пользуясь историко-сравнительнымъ методомъ, онъ пытается изучить силы, которыя вызываютъ и направляютъ государственное управленіе, причины дѣйствія этихъ силъ и условія ихъ развитія.

Трудами указанныхъ ученыхъ въ значительной степени исчерпываются цѣльныя изслѣдованія, которыя обработывали бы историко-сравнительнымъ методомъ весь интересующій насъ предметъ во всемъ разнообразіи и сложности его содержанія. Примѣненіе означеннаго метода въ настоящее время сосредоточивается по преимуществу въ области монографическаго изученія отдѣльныхъ частей и вопросовъ науки о внутреннемъ управленіи.

3. Догматическое направленіе; вопросъ о научномъ характерѣ догматики. Задача догматическаго направленія состоитъ въ томъ, чтобы выработать систему дѣйствующаго въ данномъ государствѣ административнаго права въ видахъ содѣйствія осуществленію начала законности. Преслѣдуя практическую цѣль, догматика является, подобно политикѣ, прикладною отраслью знанія. По своему практическому назначенію догматика должна быть строго отличаема отъ естественно-научнаго изслѣдованія нормъ административнаго права.

Сомнѣніе въ существованіи различія между догматическимъ и естественно-научнымъ изслѣдованіемъ могутъ вызвать слѣдующія соображенія. Развѣ юристъ-догматикъ, исходя въ своихъ конструкціяхъ отъ отдѣльныхъ формулъ законодательныхъ сборниковъ, не остается такимъ образомъ на твердой почвѣ дѣйствительности? Вѣдь, правовыя нормы—естественныя явленія, и что же такое ихъ догматическое изслѣдованіе, какъ не такой же научный процессъ систематизаціи, какой въ области естествознанія выполняется описательными дисциплинами ботаники, зоологіи и другими? Противопоставленіе научнымъ положеніямъ юридическихъ конструкцій имѣло бы смыслъ, если бы данныя конструкціи

дѣйствительно опирались на какія-нибудь апріорныя «истины»: однако, всѣ догматическія построенія исходятъ всецѣло отъ конкретныхъ явленій.

Приведенныя соображенія устраняются слѣдующими доводами.

Преслѣдуя опредѣленную практическую цѣль содѣйствія послѣдовательному осуществленію дѣйствующаго въ данномъ государствѣ права, юристъ-догматикъ долженъ искусственно ограничивать кругозоръ своего изслѣдованія: онъ оказалъ бы медвѣжью услугу практикѣ, если бы вмѣсто системы дѣйствующаго русскаго административнаго права выработалъ для примѣненія систему той же отрасли права по методу историко-сравнительному. Но это искусственное ограниченіе поля изслѣдованія принципіально лишаетъ классификацію нормъ, получаемую догматикомъ, характера естественно-научной классификаціи.

Для практическихъ цѣлей юриспруденціи кодексъ—священная книга: въ догматическомъ процессѣ каждая его формула, за исключеніемъ развѣ кодификаціонныхъ недоразумѣній, должна имѣть значеніе аксіомы. Подобное отношеніе къ кодексу противорѣчитъ задачамъ научнаго изслѣдованія права: въ послѣднемъ случаѣ кодексъ будетъ служить простымъ матеріаломъ, не единственнымъ и не всегда достовѣрнымъ, по которому можно судить о дѣйствительномъ существованіи тѣхъ или иныхъ правовыхъ явленій.

Эти доводы подтверждаютъ необходимость строго разграничивать догматическое и историко-сравнительное изученіе административнаго права.

Своеобразную попытку сочетать эти методы въ изученіи публичнаго права представляетъ теорія, согласно которой къ догматическому изслѣдованію должна относиться не только чисто конструктивная работа юриста, но также и всесторонняя историческая, философская и политическая *провѣрка* юридическихъ конструкцій. Эта теорія, предложенная у насъ В. Гессеномъ, открываетъ возможность юристу, не выходя изъ рамокъ догматики, избѣгать искусственныхъ ограниченій поля юридическаго изслѣдованія. Изъ самого понятія исторической, политической и иной «провѣрки» юридическихъ конструкцій слѣдуетъ, что правильность данныхъ конструкцій ставится въ зависимость отъ соотвѣтствія ихъ условіямъ

историческимъ, соображеніямъ политики и т. п. «Какъ бы правиленъ ни былъ тотъ или иной выводъ изъ общаго принципа, юриспруденція только въ томъ случаѣ можетъ и должна его усвоить, если онъ не стоитъ въ противорѣчіи съ этическими воззрѣніями и соціальными условіями данной эпохи» (В. Гессенъ, Ж. М. Ю., № 3 за 1897 г., стр. 128).

Мы полагаемъ, однако, что эта теорія исторической, этико-соціальной и всякой иной провѣрки юридическихъ конструкцій въ предѣлахъ самой догматики неизбѣжно ведетъ къ разложенію послѣдней. Юристу, конечно, приходится прибѣгать на каждомъ шагу къ исторіи и другимъ дисциплинамъ для уясненія дѣйствительнаго смысла и значенія формулъ положительнаго права. Но практическая цѣль догматики требуетъ, чтобы юридическимъ изслѣдованіемъ обезпечивалось начало законности, а не господство той или иной исторической, философской или соціально-политической тенденціи, хотя бы и очень возвышенной и цѣнной, но расходящейся съ дѣйствующимъ въ данной странѣ положительнымъ правомъ. При истолкованіи догматикомъ нормъ положительнаго права рѣшающимъ моментомъ должны всегда оставаться смыслъ и значеніе этой нормы, а не этическія воззрѣнія и соціальныя условія данной эпохи. Усвоивъ «теорію провѣрки», догматика перестаетъ удовлетворять своему спеціальному практическому назначенію: она внутренно перерождается въ политику права.

Глубокая догматическая разработка административнаго права составляетъ заслугу французской юриспруденціи. По мѣрѣ установленія въ XIX ст. правового начала въ управленіи практика очень скоро ощутила настоятельную потребность въ систематизаціи нормъ административнаго права: образовавшійся во Франціи сложный аппаратъ централизованной администраціи потребовалъ для своего дѣйствія огромнаго количества законовъ и всевозможныхъ регламентовъ; такъ какъ, вмѣстѣ съ тѣмъ, развивалась и особая юрисдикція въ дѣлахъ управленія, догматическая разработка этихъ законовъ и регламентовъ становилась необходимымъ условіемъ для осуществленія начала легальности въ публично-правовыхъ отношеніяхъ. Уже въ 1819 г. во французскихъ университетахъ учреждается каѳедра административнаго права. И затѣмъ постепенно создается обширная юридическая литература, въ которой многочисленныя монографіи чередуются съ курсами,

обнимающими все содержаніе этой отрасли французскаго права. Сперва эти курсы административнаго права носятъ у французскихъ публицистовъ характеръ простого комментарія на дѣйствующее законодательство; но мало-по-малу догматическій процессъ поднимается до болѣе высокихъ стадій обобщенія и научной классификаціи нормъ. Выдерживая послѣдовательно догматическій методъ, французскіе публицисты разрабатываютъ систему одного только *французскаго* административнаго права; руководясь практическою задачею догматики, они систематизируютъ *дѣйствующее* положительное право, при чемъ данными его исторіи и отчасти иностранными законодательствами пользуются лишь для болѣе глубокаго уясненія настоящаго смысла и значенія его опредѣленій. Изъ числа наиболѣе выдающихся французскихъ догматиковъ-публицистовъ мы назовемъ здѣсь Батби, Лаферьера, Дюкрока, Бертелеми и Горіу.

Съ половины прошлаго столѣтія догматическая разработка административнаго права получила значительное развитіе въ Бельгіи (Жиронъ) и въ Италіи (Меуччи, Орландо).

Въ Германіи первые догматическіе опыты, состоявшіе въ простой сводкѣ полицейскаго законодательства, относятся къ концу XVIII и къ началу XIX вв. (Фишеръ, Бергъ). Однако, традиціи полицейской науки, съ ея пріемами умозрительной политики, были здѣсь слишкомъ вліятельны для того, чтобы догматическое направленіе могло проявиться въ своей чистотѣ и съ надлежащею силою. Даже Робертъ ф.-Моль, ознакомившій Германію середины прошлаго вѣка съ французскимъ понятіемъ о наукѣ административнаго права, оказался не въ силахъ освободиться при ея разработкѣ отъ методовъ науки о полиціи.

Сильный толчокъ къ болѣе глубокому догматическому изученію административнаго права дало въ Германіи образованіе въ 60 и 70 гг. спеціальной юрисдикціи въ дѣлахъ управленія (административные суды). По объединеніи Германіи, въ ея университетахъ учреждается особая каѳедра административнаго права. Вмѣстѣ съ тѣмъ, въ сравнительно короткое время выходитъ въ свѣтъ цѣлый рядъ значительныхъ произведеній, посвященныхъ тщательной догматической разработкѣ германскаго административнаго права. По выдержанности методологическихъ пріемовъ догмы, въ этой юридической литературѣ

можно различить два направленія. Съ одной стороны, слѣдуетъ поставить группу ученыхъ, которые, не смотря на свою приверженность догмѣ, болѣе или менѣе широко пользуются въ своихъ изслѣдованіяхъ и историко-сравнительнымъ методомъ, и даже философской дедукціей старой полицейской науки. Это—догматики, подпавшіе подъ вліяніе Штейна: Ленингъ, Штенгель, болѣе свободный отъ этого вліянія— Георгъ Мейеръ и др. Съ другой стороны, мы имѣемъ уже строго догматическое направленіе: починъ ему былъ положенъ еще въ шестидесятыхъ годахъ Ф. Майеромъ. Наиболѣе виднымъ современнымъ представителемъ этого направленія является Отто Майеръ.

Въ Австріи строгій догматикъ административнаго права въ послѣднее время вырабатывается въ лицѣ Ульбриха, хотя его глубокія симпатіи—на сторонѣ историко-сравнительнаго направленія.

4. Теорія внутренняго управленія и административнаго права. Задача теоріи состоитъ въ томъ, чтобы систематически разработать, какъ одно цѣлое, все то, что имѣется *общаго* въ укладѣ внутренняго управленія и въ административномъ правѣ современныхъ культурныхъ народовъ. «Жизнь современныхъ культурныхъ народовъ покоится на общихъ этическихъ, экономическихъ, психическихъ основахъ, созданныхъ одинаковыми историческими условіями съ одной стороны, взаимнымъ общеніемъ и воздѣйствіемъ съ другой» (Шершеневичъ). На этой почвѣ и возникаетъ возможность создать общую теорію внутренняго управленія и административнаго права.

Теорію слѣдуетъ отличать отъ всѣхъ разсмотрѣнныхъ способовъ изученія матеріальной и формальной сторонъ государственнаго управленія.

Отъ науки объ управленіи, созидаемой историко-сравнительнымъ методомъ, теорія отличается такъ же, какъ и догма, искусственнымъ ограниченіемъ поля изслѣдованія. Наука, познающая постоянства въ сосуществованіи и преемственности явленій, должна изучить избранный ею кругъ явленій во всевозможныхъ условіяхъ мѣста и времени. Чѣмъ болѣе обширный матеріалъ по разнообразію эпохъ и народовъ она обниметъ, тѣмъ болѣе цѣнною окажется ея классификація и тѣмъ болѣе точный характеръ пріобрѣтутъ ея выводы. Теорія, напротивъ,

ограничивается изученіемъ государственнаго управленія лишь у современныхъ культурныхъ народовъ. Объемъ того *общаго*, что она въ состояніи извлечь изъ уклада различныхъ государствъ, будетъ тѣмъ значительнѣе, чѣмъ болѣе однородны по своей культурѣ избранныя для изученія страны. Раздвигая рамки своего изслѣдованія и на государства низшей культуры, теорія убиваетъ самое себя, такъ какъ вслѣдствіе этого неизбѣжно утрачиваетъ все богатство *общихъ* задачъ, формъ и институтовъ управленія.

Съ догмою теорію административнаго права сближаетъ то обстоятельство, что обѣ онѣ остаются всецѣло на почвѣ дѣйствующаго положительнаго права. Но въ то время какъ догма сосредоточивается исключительно на систематизаціи правовыхъ нормъ одного опредѣленнаго государства, теорія извлекаетъ общія начала изъ правовой жизни нѣсколькихъ или даже многихъ государствъ.

Теорія родственна политикѣ права: онѣ преслѣдуютъ общую практическую цѣль содѣйствія усовершенствованію права. Но политика изслѣдуетъ общественные идеалы лучшаго права, выясняетъ недостатки дѣйствующаго и указываетъ цѣлесообразныя средства для ихъ устраненія и для приближенія къ намѣченному идеальному порядку. Теорія, съ своей стороны, не выходитъ за предѣлы уже достигнутаго; она ограничивается приведеніемъ наличнаго, въ наиболѣе развитыхъ его формахъ, къ научному единству и связи. Практическая цѣнность теоріи въ томъ, что она позволяетъ юристамъ разныхъ странъ соединенными усиліями углублять догматическое изученіе права на общемъ матеріалѣ (ср. значеніе пандектъ римскаго права); вмѣстѣ съ тѣмъ, теорія открываетъ пути къ практическому объединенію отдѣльныхъ отраслей дѣйствующаго въ разныхъ государствахъ права и, такимъ образомъ, въ конечномъ итогѣ, способствуютъ объединенію самихъ народовъ.

Попытки построенія общей теоріи для внутренняго управленія и для административнаго права были предприняты лишь въ послѣднія десятилѣтія. Наиболѣе цѣннымъ является «Общее административное право» Сарвея. Сарвей вырабатываетъ общую теорію и матеріальной и формальной сторонъ управленія на основаніи положительнаго матеріала для Англіи, Франціи, Германіи, Австріи и отчасти другихъ западно-европейскихъ государствъ.

* * *

Въ разработкѣ занимающихъ насъ дисциплинъ русскою литературою преобладаетъ политическое и историко-сравнительное направленіе.

Какъ и на Западѣ, у насъ въ сочиненіяхъ, посвященныхъ полицейской дѣятельности государства, первоначально господствуетъ направленіе политическое. Починъ былъ положенъ Крижаничемъ, авторомъ рукописи «Русское государство въ половинѣ XVII в.». Изъ всѣхъ человѣческихъ мудростей и наукъ, по словамъ Крижанича, госпожа есть политика, или королевская мудрость. Возлагая на послѣднюю всѣ упованія, онъ учитъ, какъ правитель долженъ всесторонне регламентировать народную жизнь. Того же направленія держится и Посошковъ, современникъ Петра I, въ своей рукописи «О скудости и богатствѣ». Исходя изъ представленія о томъ, что Царь, яко Богъ, еже восхощетъ, въ области своей можетъ сотворить, Посошковъ занимается выясненіемъ правительственныхъ мѣръ къ «насажденію правды» и къ обогащенію всего народа.

Въ послѣдующее время на протяженіи болѣе, чѣмъ столѣтія, русская литература совсѣмъ не даетъ самостоятельныхъ изслѣдованій о полиціи: съ полицейской наукою русское общество ознакомляется лишь по переводамъ Юсти, Зонненфельса и др. западныхъ полицеистовъ.

Въ 1835 г. въ русскихъ университетахъ учреждается каѳедра законовъ благоустройства и благочинія, получающая въ 1863 г. наименованіе каѳедры полицейскаго права. Однако, и ея первые представители въ значительной степени ограничиваются или простымъ ознакомленіемъ съ западной литературою (Степановъ, Шпилевскій), или переработкою, съ примѣненіемъ къ россійскимъ законамъ, сочиненія особенно популярнаго въ то время въ Германіи Роберта ф. Моля (Рождественскій, отчасти Платоновъ).

Дальнѣйшія, уже самостоятельныя, изслѣдованія по полицейскому праву въ нашей литературѣ пытаются усвоить методъ историко-сравнительный. При этомъ, результаты, полученные съ помощью историко-сравнительнаго изученія, иногда используются для оцѣнки цѣлесообразности полицейскихъ мѣропріятій (позитивная политика).

Первымъ опытомъ въ этомъ направленіи является въ концѣ

60-хъ гг. «Полицейское право» проф. Бунге. Такъ какъ вниманіе автора сосредоточивается, главнымъ образомъ, на вмѣшательствѣ государства въ хозяйственную жизнь, въ этомъ произведеніи мы имѣемъ скорѣе курсъ экономической политики, нежели собственно полицейскаго права. То же слѣдуетъ сказать и про болѣе поздній «Курсъ государственнаго благоустройства (полицейскаго права)» проф. Антоновича: по его представленію, «полицейское право имѣетъ своею задачею обосновать принципы для «хозяйственнаго государства».

Задача изученія всего «положительнаго полицейскаго законодательства» «методомъ сравнительнымъ историко-статистическаго изложенія» впервые была у насъ выполнена проф. С.-Петербургскаго университета Андреевскимъ: его «Полицейское право», появившееся въ началѣ семидесятыхъ годовъ, заслуживаетъ тѣмъ большаго вниманія, что, помимо законодательства, здѣсь обстоятельно разработана и тогдашняя земская практика. Начатое Андреевскимъ самостоятельное изученіе полицейскаго права во всемъ его объемѣ дѣятельно продолжаетъ въ теченіе нѣсколькихъ десятилѣтій почтенный проф. Московскаго университета И. Т. Тарасовъ. При этомъ, уже въ своемъ «Опытѣ разработки программы науки полицейскаго права» онъ категорически высказывается за примѣненіе къ изученію этой науки историко-сравнительнаго метода. Проф. Тарасовъ, какъ видно изъ его «Очерка науки полицейскаго права», стремится изслѣдовать «всю науку полицейскаго права и отдѣльные предметы, въ нее входящіе», генетически, — «въ ихъ прогрессивномъ развитіи отъ зародыша къ наиболѣе совершенной формѣ». Къ историко-сравнительному методу выражаютъ свое тяготѣніе и нашъ уважаемый учитель, проф. Казанскаго университета В. В. Ивановскій, и П. Шейминъ, и проф. В. Ѳ. Дерюжинскій, разсматривающій въ своемъ «Полицейскомъ правѣ» избранныя отрасли управленія «въ соотношеніи съ условіями и интересами культурнаго развитія».

Что касается догматическаго направленія, то въ Россіи мы имѣемъ пока лишь его зачатки.

Первымъ опытомъ сводки узаконеній по полицейской части у насъ было изданное въ 1824 г. сочиненіе Петра Гуляева: «Права и обязанности градской и земской полиціи и всѣхъ вообще жителей Россійскаго государства по ихъ состояніямъ».

Въ новѣйшее время попытка догматической разработки

административнаго права была предпринята Э. Берендтсомъ. По его представленію, «дѣйствительно плодотворная обработка административнаго права возможна только въ формѣ созданія научной системы положительнаго административнаго права даннаго народа»; всѣ другіе методы въ ихъ самостоятельномъ примѣненіи къ административному праву Берендтсъ считаетъ недостигающими цѣли. Пользуясь юридическимъ методомъ, наука административнаго права должна подвергнуть анализу юридическія нормы и отношенія, дѣйствующія и возникающія въ области управленія. Правильно опредѣливъ, такимъ образомъ, задачу догматическаго изслѣдованія, Э. Н. Берендтсъ не пошелъ, однако, въ своемъ «Опытѣ системы административнаго права» (т. 1 вып. 1.) дальше обзора исторіи управленія: юридическій методъ, какъ методъ систематической разработки положительнаго права даннаго народа, остался у него въ конечномъ итогѣ совсѣмъ безъ примѣненія.

Кромѣ Берендтса, за необходимость догматическаго изученія административнаго права у насъ высказались также Н. И. Лазаревскій, примѣнившій этотъ методъ, въ сочетаніи съ исторіею, теоріею и политикою, въ своей цѣнной монографіи «Отвѣтственность за убытки, причиненные должностными лицами», Л. І. Петражицкій и А. А. Раевскій. Послѣдніе два настаиваютъ на необходимости преподаванія въ русскихъ университетахъ догмы и, вмѣстѣ съ тѣмъ, политики административнаго права. При этомъ, проф. Петражицкій заявляетъ себя сторонникомъ совершеннаго упраздненія «полицейскаго права» въ томъ видѣ, въ какомъ оно до сихъ поръ преподавалось: это, по его мнѣнію, mixtum compositum—«смѣсь разнородныхъ сужденій на разныя темы безъ опредѣленнаго единаго научнаго метода, безъ ясныхъ научныхъ рамокъ и границъ» (Право, № 3 за 1898 г.). Не слѣдуетъ, однако, упускать изъ виду того обстоятельства, что, помимо догмы и политики, имѣетъ свое право на существованіе и наука о внутреннемъ управленіи, изслѣдующая свой предметъ историко-сравнительнымъ и соціологическимъ методомъ.

Настоящій учебникъ посвящается догматической разработкѣ русскаго административнаго права. Его авторъ глубоко сознаетъ трудности, связанныя съ догматическимъ изученіемъ административнаго права въ странѣ, гдѣ еще нѣтъ цѣльной и правильно функціонирующей системы административной юстиціи и гдѣ разрозненные элементы новаго законодательства

теряются въ вѣковыхъ наслоеніяхъ стараго порядка. Въ виду этихъ затрудненій приходится отступать отъ равномѣрной разработки всѣхъ отдѣльныхъ институтовъ административнаго права и сосредоточивать вниманіе преимущественно на общей части науки. Несовершенства дѣйствующаго права и отсутствіе традицій въ его научной разработкѣ заставляютъ, въ то же время, поступаться единствомъ метода и прибѣгать, по мѣрѣ необходимости, къ политикѣ, исторіи и теоріи административнаго права.

---

§ 13. Отношеніе догматики административнаго права къ родственнымъ дисциплинамъ.

Догма административнаго права имѣетъ тѣсную связь съ государственнымъ правомъ, съ наукою о внутреннемъ управленіи, съ системою гражданскаго и уголовнаго права, съ процессомъ гражданскимъ и уголовнымъ и съ догмою финансоваго права.

1. Различіе между государственнымъ и административнымъ правомъ, по общему правилу, состоитъ въ томъ, что первое изучаетъ организацію государственной власти, а второе правоотношенія, возникающія по внутреннему управленію. Однако, регуляція публичныхъ отношеній находится въ несомнѣнной зависимости отъ устройства государственныхъ учрежденій. Извѣстно, что уже самое возникновеніе административнаго права обусловливается опредѣленной организаціею государственныхъ учрежденій, при которой законодательство обособляется отъ управленія. Отъ внутренняго устройства административныхъ учрежденій зависитъ въ извѣстной степени правомѣрность ихъ дѣйствій. Въ соотвѣтствіи съ организаціоннымъ характеромъ учрежденія вырабатывается административная практика, образующая одинъ изъ вспомогательныхъ источниковъ права. Вслѣдствіе этого реформа въ устройствѣ учрежденія въ состояніи измѣнить административное право даже и въ томъ случаѣ, когда законы, регулирующіе соотвѣтственную область правоотношеній, остаются неизмѣнными.

2. Наука о внутреннемъ управленіи изучаетъ задачи государственной дѣятельности и матеріальное содержаніе мѣръ, принимаемыхъ государствомъ для разрѣшенія этихъ задачъ. Для того, чтобы уяснить правоотношенія, возникающія по

внутреннему управленію, догматику административнаго права необходимо вооружиться знаніемъ науки о внутреннемъ управленіи: структура и содержаніе означенныхъ правоотношеній ближайшимъ образомъ зависитъ отъ свойства цѣлей, преслѣдуемыхъ государствомъ, и отъ характера мѣропріятій, съ помощью которыхъ эти цѣли достигаются. Каждая новая цѣль, поставленная государствомъ въ своей внутренней дѣятельности, каждая новая система его мѣропріятій открываетъ и, вмѣстѣ съ тѣмъ, освѣщаетъ публицисту цѣлую серію новыхъ правоотношеній: ср. хотя бы право обязательнаго государственнаго страхованія.

3. Догма гражданскаго права систематизируетъ юридическія нормы, регулирующія частныя отношенія; догма административнаго права выполняетъ тотъ же процессъ въ отношеніи правовыхъ нормъ, упорядочивающихъ публичныя отношенія.

Наиболѣе существенны слѣдующія точки соприкосновенія между административнымъ и гражданскимъ правомъ.

а) Такъ какъ и гражданское и административное право одинаково изучаютъ правоотношенія, то въ основныхъ юридическихъ понятіяхъ между ними должна неизбѣжно оказаться извѣстная общность. Какъ молодая отрасль знанія, догма административнаго права во многихъ случаяхъ базируется на уже готовыхъ, разработанныхъ понятіяхъ гражданскаго права. Однако, это увлеченіе цивилистикою не должно доходить до пренебреженія отличительнымъ свойствомъ изслѣдуемыхъ юридическихъ отношеній,—ихъ публичностью. Цивилистическія понятія могутъ быть используемы догмою административнаго права лишь постольку, поскольку они не расходятся съ его публичнымъ характеромъ.

б) Сродство между административнымъ и гражданскимъ правомъ оказывается тѣмъ болѣе тѣснымъ, что основные институты послѣдняго имѣютъ свои корни въ публичномъ правѣ. Институты собственности и семьи, хотя они и служатъ ближайшимъ образомъ для урегулированія частныхъ отношеній отдѣльныхъ лицъ между собою, однако по принципіальному своему назначенію въ государствѣ носятъ публичный характеръ. Съ развитіемъ государственности, публичное начало постепенно завоевываетъ области общественной жизни, ранѣе подлежавшія свободному соперничеству частныхъ интересовъ. По мѣрѣ проникновенія публичнаго начала въ эти области, неизбѣжно по-

лучается двойственность въ ихъ правовой регуляціи: нормы административнаго права сплетаются съ нормами гражданскаго права (ср. регуляцію взаимоотношеній рабочихъ и предпринимателей).

в) Наконецъ, гражданское право интересуетъ публициста еще и потому, что нѣкоторыя группы публичныхъ отношеній законодатель, по соображеніямъ цѣлесообразности, подчиняетъ частноправовой регуляціи. Мы имѣемъ въ виду сдѣлки по имуществу, въ которыя государство вступаетъ съ частными лицами, поскольку въ спорахъ съ своими контрагентами оно подчиняется гражданскому суду. Въ этихъ случаяхъ государство, въ лицѣ казны, не дѣлается субъектомъ частнаго права. Изъ самого понятія публичнаго интереса, какъ вообще интереса государственной власти, явствуетъ, что государство можетъ преслѣдовать только публичный интересъ. Поэтому «надо признать, что отношенія, въ которыхъ состоитъ государство, всегда публичны и что государство никогда не можетъ быть частноправовымъ субъектомъ» (Шершеневичъ). Оттого, что дѣла казны подчиняются гражданскому суду, публичное отношеніе не превращается въ гражданское: вѣдь, не превратитъ гражданское отношеніе въ публичное то обстоятельство, что въ нѣкоторыхъ случаяхъ гражданскій искъ, тоже по соображеніямъ цѣлесообразности, подлежитъ вѣдѣнію уголовнаго суда. Такимъ образомъ, дѣла казны должны сосредоточить на себѣ вниманіе не только цивилиста, но и публициста.

4. Административное право примыкаетъ къ уголовному въ ученіи о полицейскомъ правонарушеніи.

Полицейское правонарушеніе разсматривается въ административномъ правѣ какъ одинъ изъ видовъ юридическихъ дѣйствій, вызывающихъ публично-правовое отношеніе между правящею властью и гражданами. Разграниченіе полицейской и уголовной неправды принадлежитъ къ числу наиболѣе сложныхъ вопросовъ, возникающихъ при установленіи объема административнаго права. Съ нашей точки зрѣнія этотъ вопросъ догматически можетъ быть разрѣшенъ не на основаніи какого-либо матеріальнаго различія между уголовнымъ преступленіемъ и полицейскимъ правонарушеніемъ, но по формальному моменту. Критерій для разграниченія слѣдуетъ искать въ организаціи защиты правоохраненныхъ публичныхъ интересовъ отъ нарушенія: если эта защита доставляется уголовнымъ судомъ,

мы говоримъ о преступленіи; если же она осуществляется административными учрежденіями, мы имѣемъ дѣло съ полицейскимъ правонарушеніемъ.

Въ послѣднее время на грани административнаго и уголовнаго права пытаются создать особое «административно-уголовное право» (Гольдшмидтъ). Его вызываютъ двѣ потребности: съ одной стороны, стремленіе изъять изъ сравнительно сложной процедуры уголовнаго суда дѣла о такихъ преступныхъ дѣяніяхъ, въ быстромъ рѣшеніи которыхъ и притомъ въ соотвѣтствіи съ публичными задачами управленія особенно заинтересована администрація; и, съ другой стороны, желаніе обставить разборъ дѣлъ о полицейскихъ правонарушеніяхъ нѣкоторыми судебными гарантіями. Въ итогѣ, вопросъ идетъ объ образованіи (или возстановленіи) особыхъ «полицейскихъ судовъ».

5. Съ процессомъ административное право особенно тѣсно связано въ вопросахъ административной юстиціи и права личной неприкосновенности.

а) Административная юстиція, въ смыслѣ судебнаго обжалованія актовъ управленія, стоитъ къ административному праву въ такомъ же отношеніи, въ какомъ вообще находится процессъ къ матеріальному праву. Особенность состоитъ лишь въ томъ, что, въ виду, можетъ-быть, недостаточнаго развитія административнаго права, административная юстиція разрабатывается не особою юридическою дисциплиною, какъ гражданскій или уголовный процессъ, но въ объемѣ одной науки административнаго права.

Какъ совсѣмъ молодое учрежденіе, административная юстиція много элементовъ для своего устройства и для порядка производства дѣлъ находитъ уже готовыми въ развитыхъ формахъ гражданскаго и уголовнаго процесса. Вслѣдствіе этого изученіе административной юстиціи становится въ тѣснѣйшую связь съ этими процессами.

б) Въ ученіи о правѣ личной неприкосновенности административное право соприкасается съ уголовнымъ процессомъ: такъ, напримѣръ, на грани между ними стоитъ судебно-полицейскій арестъ, интересующій публициста въ качествѣ административно-правового ограниченія личной свободы и, въ то же время, занимающій процессуалиста, какъ одна изъ мѣръ пресѣченія.

в) Административное право и финансовое въ своемъ догматическомъ изложеніи имѣютъ общій предметъ: публично-правовыя отношенія, возникающія по государственному управленію. Взаимно обособляетъ эти двѣ отрасли права признакъ, не вытекающій изъ самой природы юридическихъ отношеній: различіе въ задачахъ финансоваго и «внутренняго» управленія. При такихъ условіяхъ цѣлесообразность тѣснѣйшаго сближенія догмы финансоваго и административнаго права врядъ ли можетъ подлежать сомнѣнію.

Что касается политической экономіи, то она сохраняетъ первостепенное значеніе лишь для науки о внутреннемъ управленіи: эта послѣдняя становится посредствующимъ звеномъ между политическою экономіею и догматикой административнаго права.

---

§ 14. Источники административнаго права.

Источники права — это формы выраженія положительнаго права, которыя имѣютъ значеніе обязательныхъ средствъ для ознакомленія съ его содержаніемъ (Шершеневичъ).

Источниками административнаго права могутъ служить: а) законъ, б) чрезвычайный указъ, в) административные указы и статуты и г) обычное право.

А) *Законъ*. Исходя изъ формальнаго момента, мы называемъ закономъ всякій актъ, изданный государственною властью въ заранѣе установленномъ для этой цѣли порядкѣ. Такъ какъ право слагается изъ нормъ, то его источникомъ могутъ служить только тѣ законы, которые удовлетворяютъ не только формальному, но и матеріальному моменту: другими словами, законъ будетъ служить источникомъ права лишь въ той мѣрѣ, поскольку его содержаніе составляютъ юридическія нормы.

Русское законодательство, относящееся къ внутреннему управленію, въ значительной своей части кодифицировано въ Сводѣ Законовъ.

Оперируя съ учрежденіями, положеніями, уставами, составляющими Сводъ, необходимо имѣть въ рукахъ не только указываемыя ниже изданія этихъ уставовъ и т. д., но также и *Продолженія къ нимъ 1906 и 1908 гг.*

Законы по организаціи административныхъ учрежденій

внутренняго управленія сосредоточены, по преимуществу, въ первыхъ двухъ томахъ Свода. Изъ этихъ законовъ наиболѣе общій интересъ представляютъ слѣдующія учрежденія и положенія.

Въ т. I, ч. 2 Св. Зак.:

Учрежденіе Совѣта Министровъ, изд. 1906 г.;

Учрежденіе Государственнаго Совѣта, изд. 1906 г., поскольку оно опредѣляетъ устройство Департаментовъ и Особыхъ Присутствій въ Госуд. Совѣтѣ;

Учрежденіе Министерствъ, изд. 1892 г. (и Прод. 1906 и 1908 гг.). Здѣсь насъ ближайшимъ образомъ интересуетъ устройство Министерствъ Внутреннихъ Дѣлъ, Народнаго Просвѣщенія, Торговли и Промышленности, Путей Сообщенія и организація Главныхъ Управленій Землеустройства и Земледѣлія и Государственнаго Коннозаводства.

Въ т. II Св. Зак.:

Общее Учрежденіе Губернское, изд. 1892 г., откуда мы извлекаемъ законодательный матеріалъ объ общемъ образованіи управленія въ губерніяхъ и объ учрежденіи начальниковъ губерній, Губернскихъ Правленій и полиціи (уѣздной, городской и столичной);

Положеніе о Губернскихъ и Уѣздныхъ Земскихъ Учрежденіяхъ и

Городовое Положеніе, оба изд. 1892 г.

Законодательство, опредѣляющее устройство сословныхъ корпорацій и, въ частности, крестьянскаго общественнаго управленія у насъ помѣщается, главнымъ образомъ, въ т. IX Св. Зак., содержащемъ *Законы о состояніяхъ* (изд. 1899 г.) и *Особое Приложеніе* къ нимъ (Положеніе о сельскомъ состояніи, изд. 1902 г.).

Поскольку въ административное право входятъ вопросы о государственной службѣ, здѣсь слѣдуетъ указать находящійся въ т. III *Уставъ о службѣ по опредѣленію отъ Правительства* (изд. 1896 г.).

По вопросу объ административной юстиціи наибольшій интересъ представляетъ *Учрежденіе Правительствующаго Сената* (Св. Зак. т. I ч. 2, изд. 1892 г.). Кромѣ разнообразныхъ узаконеній, содержащихся въ Учрежденіяхъ Министерствъ, въ Общемъ Учрежденіи Губернскомъ и. т. д., къ защитѣ публичнаго права относится также и особое *Учрежденіе Канцеляріи Е г о*

Императорскаго Величества по принятію прошеній (Св. Зак. т. I ч. 2, изд. 1906 г.).

Въ ученіи о правѣ личной свободы публицисту приходится имѣть дѣло со слѣдующими узаконеніями т. XIV Св. Зак.:

Уставъ о Предупрежденіи и Пресѣченіи Преступленій, изд. 1890 г. Сюда входятъ нормы, касающіяся личной неприкосновенности, собраній и обществъ. Въ приложеніяхъ къ этому Уставу находится «Положеніе о мѣрахъ къ охраненію государственнаго порядка и общественнаго спокойствія»,— регламентирующее исключительныя мѣропріятія въ отношеніи личной свободы.

Уставъ о Паспортахъ, изд. 1903 г.

Уставъ о Цензурѣ и Печати, изд. 1890 г.

Право труда и промысловъ опредѣляется *Уставомъ о промышленности* (т. XI ч. 2, изд. 1893 г.), *Положеніемъ о Наймѣ на Сельскія Работы* (т. XII ч. 2, изд. 1906 г.) и др.

Для конструированія публичнаго вещнаго права законодательный матеріалъ даютъ:

Уставъ Путей Сообщенія (т. XII ч. 1, изд. 1857 г.);

Уставъ Строительный (тамъ же, изд. 1900 г.);

Уставъ Сельскаго Хозяйства (т. XII ч. 2, изд. 1903 г.);

Уставъ Лѣсной (т. VIII ч. 1, изд. 1905 г.); т. X ч. 1 и др.

Право санитарной и медицинской помощи опредѣляется *Уставомъ Врачебнымъ* (т. XIII, изд. 1905 г.).

Для права народнаго образованія источникомъ является, главнымъ образомъ, *Сводъ Уставовъ Ученыхъ Учрежденій и Учебныхъ Заведеній вѣдомства Мин. Нар. Просв.* (т. XI. ч. 1. изд. 1893 г.).

Законодательство, опредѣляющее право призрѣнія бѣдныхъ и право продовольственной помощи, сосредоточивается въ т. XIII, въ *Уставахъ о Общественномъ Призрѣніи* и объ *обезпеченіи Народнаго Продовольствія* (изд. 1892 г.).

Наконецъ, при конструированіи права обязательнаго государственнаго страхованія слѣдуетъ имѣть передъ собой *Сводъ Положеній и Правилъ о Взаимномъ Страхованіи* (т. XII ч. 1, изд. 1908 г.), *Уставы о Пенсіяхъ* и *Уставы эмеритальныхъ кассъ гражданскаго вѣдомства* (т. III, изд. 1896 и 1906 гг.).

Нѣкоторыя законоположенія, относящіяся къ внутреннему управленію, остаются внѣ Свода Законовъ. Такъ, правила, опредѣляющія устройство жандармеріи и военное положеніе,

и постановленія, касающіяся врачебной части, учебнаго дѣла и др., помѣщаются въ Сводахъ военныхъ и морскихъ постановленій. Въ Собраніи Узаконеній вѣдомства учрежденій Императрицы Маріи опубликовываются узаконенія и распоряженія, регулирующія дѣло народнаго образованія, призрѣнія бѣдныхъ и пр., поскольку эти отрасли внутренняго управленія находятся въ означенномъ вѣдомствѣ. Законоположенія, состоявшіяся по управленію школами вѣдомства Православнаго Исповѣданія, опубликовываются въ настоящее время въ духовномъ журналѣ подъ заглавіемъ «Церковныя Вѣдомости, издаваемыя при Святѣйшемъ Синодѣ» (съ 1876 до 1888 г.—въ «Церковномъ Вѣстникѣ» и раньше—въ «Духовной Бесѣдѣ»).

Изучая законъ, какъ источникъ административнаго права, слѣдуетъ остановиться на вопросахъ о порядкѣ кодификаціи, о предѣлахъ дѣйствія закона и о толкованіи закона.

Порядокъ кодификаціи. Въ теоріи права подъ кодификаціей понимается систематическая переработка дѣйствующаго законодательства, во всемъ его объемѣ или въ части, въ одно цѣлое, не только внѣшне упорядоченное, но и внутри объединенное общею мыслью. Кодификація составляетъ задачу законодательной дѣятельности: цѣль внутренней переработки законодательства, по самой природѣ своей, не можетъ быть разрѣшена въ порядкѣ подзаконнаго управленія: администраторъ въ роли кодификатора неизбѣжно самъ превращается въ законодателя.

По нашему праву кодификація осуществляется не въ законодательномъ, но въ административномъ порядкѣ: ея органомъ является Государственная Канцелярія. Кодификація производится по распоряженіямъ Государственнаго Секретаря, на которомъ лежитъ главное управленіе Государственною Канцеляріею.

Административный порядокъ кодификаціи въ Россіи находитъ извѣстное оправданіе въ томъ, что у насъ понятіе кодификаціи употребляется не въ теоретическомъ его значеніи, но скорѣе въ смыслѣ простой инкорпораціи. Инкорпорація—это чисто-внѣшняя систематическая обработка дѣйствующихъ узаконеній, не вносящая какого-либо измѣненія въ ихъ внутреннее содержаніе. У насъ «порядкомъ кодификаціоннымъ» осуществляется «разработка и изданіе Свода Законовъ» (Учр. Госуд. Сов., ст. 110). «Въ тѣхъ случаяхъ, когда, при изготовленіи новаго изданія Свода Законовъ или при внесеніи въ него

новыхъ узаконеній, встрѣтятся вопросы, которые не могутъ быть разрѣшены порядкомъ кодификаціоннымъ, а также когда при этомъ обнаружится неполнота или недостаточность дѣйствующаго закона, Государственный Секретарь или Министръ, до вѣдомства котораго предметъ относится, входитъ съ представленіемъ о разъясненіи, измѣненіи или дополненіи подлежащихъ статей Свода или другихъ узаконеній» (тамъ же, ст. 121). Разумѣя подъ этимъ «представленіемъ», касающимся внутренняго содержанія закона, направленіе дѣла въ законодательныя учрежденія, слѣдуетъ прійти къ тому выводу, что «кодификаціонный порядокъ» не долженъ, съ точки зрѣнія нашего права, выходить за предѣлы простой инкорпораціи.

Однако, и при такой ограниченной задачѣ административный процессъ кодификаціи представляетъ серьезныя опасности для сохраненія правового порядка.

Вводя въ Сводъ то или другое новое узаконеніе, кодификаторъ, какъ бы бережно онъ ни относился къ его внутреннему содержанію, неизбѣжно посягаетъ на его цѣлостность. Онъ вынужденъ искусственно раздроблять законъ по традиціоннымъ рубрикамъ Свода. А, вѣдь, между тѣмъ, какъ справедливо указываютъ С. А. Муромцевъ и І. Гессенъ, каждая законодательная новелла, связанная какимъ-нибудь общимъ началомъ, представляетъ самодовлѣющее цѣлое (Право, № 37 за 1907 г. и № 10 за 1909 г.).

Внутренняя связь, объединяющая отдѣльныя статьи закона, открываетъ возможность для систематическаго толкованія послѣдняго. Раздробляя законъ въ Сводѣ, кодификаторъ разрываетъ эту связь.

Въ Сводѣ Законовъ отдѣльныя части законодательной новеллы попадаютъ въ сосѣдство со статьями, съ которыми онѣ часто не имѣютъ, по внутреннему своему содержанію, ничего или очень мало общаго. Между тѣмъ это сосѣдство даетъ поводъ къ новому систематическому толкованію, которое можетъ и должно приводить къ самымъ неожиданнымъ и нелѣпымъ выводамъ.

Чѣмъ болѣе коренною реформою стараго законодательства является новый законъ, въ тѣмъ болѣе несвойственное положеніе попадаетъ онъ въ порядкѣ кодификаціи. Цѣлый рядъ крупныхъ законодательныхъ актовъ послѣдняго времени нашелъ у насъ мѣсто не въ основномъ текстѣ, но въ приложеніяхъ и даже только въ примѣчаніяхъ къ отдѣльнымъ статьямъ Свода

Законовъ. Такъ, основное правило узаконеній 24 ноября 1905 г. и 26 апрѣля 1906 г. объ отмѣнѣ предварительной цензуры втиснуто у насъ по Продолженію 1906 г. въ примѣч. 3 къ ст. 2 Уст. о ценз. и печати, декретирующей учрежденіе цензуры. А временныя правила о собраніяхъ 4 марта 1906 г. оказались по тому же Продолженію инкорпорированы въ Сводъ въ видѣ Приложенія къ ст. 115[1] Уст. о пред. и прес. прест., дополняющей предписаніе духовному начальству «строго наблюдать, чтобы у колоколенъ двери были крѣпки и всегда заперты, а ключи хранились у священниковъ» (ст. 115).

Для того, чтобы размѣстить законодательныя новеллы въ Сводѣ, кодификаторы неизбѣжно должны брать на себя задачу по толкованію этихъ новеллъ. Означенная задача становится особенно сложною и щекотливою, когда законодатель, создавая новеллу въ измѣненіе дѣйствующихъ узаконеній, самъ избѣгаетъ точныхъ указаній на перемѣны, которыя должна произвести новелла въ старомъ законодательствѣ. Напр., указъ 27 августа 1905 г., извѣстный подъ именемъ указа объ автономіи, установилъ извѣстныя правила «въ измѣненіе и дополненіе подлежащихъ статей дѣйствующихъ нынѣ уставовъ россійскихъ университетовъ» и т. д. Придерживаясь ограничительнаго толкованія этого указа, кодификаторы исчерпываютъ свою задачу въ отношеніи къ нему механическимъ введеніемъ его въ прим. къ ст. 399 Уст. уч. учр. (содержащей перечень высшихъ учебныхъ заведеній) съ совершеннымъ исключеніемъ словъ «въ измѣненіе и дополненіе подлежащихъ статей» и т. д. Осуществляя, такимъ образомъ, толкованіе закона, кодификація становится недопустимымъ вторженіемъ въ дѣло управленія и суда.

По смыслу закона 5 ноября 1885 г. о порядкѣ кодификаціи въ Сводъ должны быть включаемы, независимо отъ законовъ, Высочайшія повелѣнія, состоявшіяся въ порядкѣ верховнаго управленія, пояснительныя постановленія, удостоившіяся Высочайшаго утвержденія, и даже сенатскіе указы, представляющіе «особую важность для разъясненія закона». Эти акты входятъ въ текстъ Свода на одинаковыхъ основаніяхъ съ законами; отличить ихъ отъ законовъ возможно лишь по внимательномъ изученіи подстатейныхъ ссылокъ на источники. Но такъ какъ Сводъ является, прежде всего, «Сводомъ *Законовъ*» и такъ какъ повседневная практика обыкновенно совсѣмъ игнорируетъ подстатейныя ссылки (ср. Сводъ въ частномъ изда-

ніи Волкова и Филиппова), то благодаря кодификаціи неизбѣжно затушевывается краеугольное для юриста различіе между закономъ и подзаконными актами.

На основаніи изложеннаго мы приходимъ къ тому выводу, что административный порядокъ кодификаціи, хотя бы послѣдняя и ограничивалась сравнительно скромною формою простой инкорпораціи узаконеній въ Сводъ, подрываетъ начало законности: административный порядокъ кодификаціи (безъ него, замѣтимъ кстати, совершенно обходятся на Западѣ) несовмѣстимъ съ руководящей идеей правового государства.

Положимъ, согласно довольно единодушному убѣжденію практики, въ случаяхъ разногласія между Сводомъ и подлиннымъ узаконеніемъ, слѣдуетъ отдавать предпочтеніе не кодификаціонному тексту, но тексту Высочайше утвержденному. Однако, обиходнымъ руководствомъ для массы гражданъ и для администраціи все же остается Сводъ Законовъ. По «правиламъ о приведеніи и указаніи законовъ при производствѣ дѣлъ», «не только присутственныя мѣста, но и частныя лица, по дѣламъ ихъ, въ правительственныхъ и судебныхъ мѣстахъ производящимся, обязаны слѣдовать общему правилу о приведеніи законовъ по дѣйствующему Своду» (прил. къ ст. 66 (прим.) Учр. Сенат., ст. 7).

Въ виду этого, съ точки зрѣнія политики права, слѣдуетъ принципіально высказаться, по почину С. А. Муромцева, за упраздненіе административнаго порядка кодификаціи. Для научныхъ же изслѣдованій необходимо рекомендовать тщательную провѣрку узаконеній, цитируемыхъ по Своду, съ подлиннымъ ихъ текстомъ. Такимъ образомъ, кореннымъ источникомъ для ознакомленія съ законами въ Россіи должно быть *Собраніе Узаконеній и Распоряженій Правительства*, издаваемое у насъ съ 1863 г., и *Полное Собраніе Законовъ*, хронологическій сборникъ всѣхъ законодательныхъ актовъ начиная съ Соборнаго Уложенія 1849 г. Такъ какъ, при этомъ, напечатаніе закона въ Собраніи Узаконеній есть одинъ изъ существенныхъ моментовъ въ самомъ изданіи закона, то, въ случаѣ разнорѣчія между текстами Собранія Узаконеній и Полнаго Собранія, обязательнымъ слѣдуетъ считать текстъ Собранія Узаконеній (ср. Коркуновъ, Лекціи по общей теоріи права, стр. 318).

Предѣлы дѣйствія закона. Дѣйствіе закона *во времени*

регулируется у насъ ст. 89 Зак. Осн., согласно которой «Каждый законъ имѣетъ силу только на будущее время, кромѣ тѣхъ случаевъ, когда въ самомъ законѣ постановлено, что сила его распространяется и на время предшествующее, или что онъ есть только подтвержденіе и изъясненіе смысла закона прежняго».

Такимъ образомъ, по общему правилу, всякій законъ, — слѣдовательно, и законы, опредѣляющіе публично-правовыя отношенія по внутреннему управленію, — обратнаго дѣйствія не имѣютъ.

Примѣненіе прежняго закона при дѣйствіи новаго представляется, однако, возможнымъ лишь въ томъ случаѣ, если всѣ юридическіе факты, необходимые для возникновенія даннаго юридическаго отношенія, совершились до обнародованія новаго закона, такъ что изданіе послѣдняго застало эти отношенія уже существующими (опред. 1 Общ. Собр. Сен. 1906 № 26; см. Разъясненія, сост. Мордухай-Болтовскимъ, стр. 1—8). Другими словами, рѣшающимъ моментомъ для примѣненія стараго или новаго закона долженъ почитаться моментъ возникновенія обсуждаемаго правоотношенія. Если это правоотношеніе возникло до обнародованія новаго закона, оно со всѣми своими юридическими послѣдствіями, хотя еще и не наступившими, остается подъ дѣйствіемъ стараго закона. Напротивъ, въ тѣхъ случаяхъ, когда ко времени вступленія въ силу новаго закона данное юридическое отношеніе еще не возникло, хотя бы для окончательнаго его возникновенія не хватало лишь одного какого-либо условія, — и самый фактъ его возникновенія, и наступленіе всѣхъ вытекающихъ изъ него юридическихъ послѣдствій должны нормироваться новымъ узаконеніемъ.

Какъ видно изъ ст. 89 Зак. Осн., обратную силу законъ можетъ имѣть только въ двухъ случаяхъ: въ случаѣ опредѣленнаго о томъ постановленія въ самомъ данномъ законѣ и въ случаѣ, когда новый законъ является не болѣе, какъ аутентическимъ толкованіемъ стараго. Однако, и въ тѣхъ случаяхъ, когда законъ получаетъ обратную силу, онъ не распространяется на такія юридическія послѣдствія даннаго правоотношенія, которыя «получили уже окончательное свое завершеніе» при дѣйствіи прежняго закона (опред. 1 Общ. Собр. по тому же дѣлу).

Въ вопросѣ о дѣйствіи закона, какъ источника административнаго права, *по мѣсту* слѣдуетъ руководиться общими на-

чалами такъ-называемой статутарной теоріи, поскольку эти начала не видоизмѣняются положительнымъ законодательствомъ. Личное состояніе гражданина, какъ субъекта публичнаго права, опредѣляетъ lex domicilii, — законъ его родины въ данномъ государствѣ. Публичныя вещныя права въ отношеніи недвижимости опредѣляются закономъ мѣстонахожденія послѣдней (lex rei sitae). Наконецъ, публичныя права и обязанности, возникающія на основаніи административнаго распоряженія или полицейскаго правонарушенія, опредѣляются законами того мѣста, гдѣ было сдѣлано это распоряженіе или совершено данное правонарушеніе (locus regit actum).

Вопросъ о дѣйствіи закона *по лицамъ* представляетъ для публициста ближайшій интересъ, какъ вопросъ о спеціальныхъ законахъ, устанавливающихъ для тѣхъ или иныхъ категорій гражданъ исключительныя, по сравненію съ общимъ правомъ, постановленія. Въ административномъ правѣ сюда относятся весьма многочисленныя и разнообразныя постановленія, опредѣляющія правоспособность въ зависимости отъ подданства лица, отъ его принадлежности къ тому или другому сословію, отъ вѣроисповѣданія, пола и т. д. Здѣсь же слѣдуетъ указать и на привилегіи, въ смыслѣ извѣстнаго льготнаго положенія, устанавливаемаго закономъ въ отношеніи тѣхъ или иныхъ физическихъ или юридическихъ лицъ въ области публичнаго права.

Толкованіе закона. Вопросъ о толкованіи закона становится спеціальнымъ вопросомъ административнаго права, поскольку дѣло идетъ о роли въ толкованіи закона административныхъ департаментовъ Сената.

По своему положенію въ системѣ государственныхъ учрежденій, Сенатъ у насъ является органомъ подзаконнымъ: на немъ лежитъ «общее храненіе законовъ» (Зак. Осн., ст. 90; ср. ст. 2 Учр. Сенат.); «Сенатъ основываетъ опредѣленія свои вездѣ и во всѣхъ дѣлахъ на изданныхъ законахъ, уставахъ и предписанныхъ правилахъ, не перемѣняя въ оныхъ, безъ доклада Императорскому Величеству, ни единой буквы» (Учр. Сен., ст. 200). Въ отношеніи дѣлъ, «на которыя не окажется точнаго закона», прежде — до изданія новыхъ Основныхъ Законовъ — примѣнялся слѣдующій порядокъ: «о всякомъ случаѣ (казусѣ), требующемъ изданія новыхъ, или дополненія, либо перемѣны существующихъ узаконеній», Сенатъ

составлялъ проектъ разрѣшенія, и министръ юстиціи вносилъ все дѣло, со своимъ заключеніемъ, къ Государю Императору, черезъ Государственный Совѣтъ (ст. 201). Въ настоящее время, какъ это явствуетъ изъ новой редакціи ст. 201 по Продолженію 1906 г., это т. наз. казусное дѣло вносится министромъ юстиціи «на разрѣшеніе въ законодательномъ порядкѣ».

Установивъ, такимъ образомъ, подзаконный характеръ дѣятельности Сената въ принципѣ, переходимъ къ выясненію полномочій административныхъ его департаментовъ по толкованію закона.

Кромѣ толкованія закона въ примѣненіи его къ данному конкретному дѣлу, административные департаменты Сената обладаютъ исключительнымъ полномочіемъ общаго и принципіальнаго толкованія законовъ. Такъ, къ предметамъ вѣдомства Перваго Департамента принадлежитъ «поясненіе и подтвержденіе, въ случаѣ надобности, законовъ, относящихся до дѣлъ, Первому Департаменту предоставленныхъ» (п. 6 ст. 19 Учр. Сенат.): кругъ этихъ дѣлъ широко обнимаетъ управленіе разныхъ подчиненныхъ Сенату мѣстъ и должностей, охраненіе и удостовѣреніе правъ и преимуществъ разныхъ состояній, разбирательство по дѣламъ казеннаго управленія и т. д. Къ предметамъ вѣдомства Второго Департамента, въ свою очередь, принадлежитъ «разъясненіе, въ потребныхъ случаяхъ, истиннаго смысла узаконеній по крестьянскому дѣлу» (п. 6 ст. 20). Означенная дѣятельность Перваго Департамента возбуждается по представленію министровъ въ случаяхъ, «когда предстанетъ нужда сдѣлать общее (циркулярное) предписаніе въ поясненіе или подтвержденіе существующихъ правилъ и учрежденій» (Учр. Мин., ст. 176 п. 6). Второй же Департаментъ прибѣгаетъ къ указаннымъ «разъясненіямъ» по представленію какъ губернскихъ по крестьянскимъ дѣламъ учрежденій, такъ и подлежащихъ министровъ (Учр. Сенат., ст. 20 п. 6).

Это право общаго и принципіальнаго толкованія законовъ не вполнѣ согласуется съ положеніемъ Сената, какъ подзаконнаго органа. Сенатъ является «верховнымъ мѣстомъ» «въ гражданскомъ порядкѣ суда, управленія и исполненія» (ср. ст. 1 Учр. Сен.); «на рѣшенія Сената нѣтъ апелляціи» (ст. 247); «Сенатъ не можетъ самъ собою ни уничтожить, ни перемѣнить своего рѣшенія безъ особаго Высочайшаго повелѣнія» (ст. 207). При такихъ условіяхъ циркулярное «поясненіе» или «разъясне-

ніе» закона, данное Сенатомъ, не примѣнительно къ конкретному дѣлу, но принципіально, неизбѣжно парализуетъ необходимую свободу въ толкованіи закона какъ у подчиненныхъ Сенату мѣстъ и лицъ, такъ равно и у самого Сената. Пріобрѣтая значеніе аутентическаго толкованія закона, общеобязательнаго на будущее время, циркулярныя «поясненія» и «разъясненія» законовъ со стороны подзаконнаго органа попадаютъ въ неизбѣжное противорѣчіе съ идеей правового государства.

Въ разбираемой функціи административныхъ департаментовъ Сената у насъ переживаетъ принадлежавшее въ свое время французскимъ парламентамъ, — этимъ высшимъ судебнымъ учрежденіямъ Стараго Порядка, — право «рѣшеній-регламентовъ» (arrêts de règlements): такъ назывались общія толкованія закона, издававшіяся въ формѣ регламента и имѣвшія на будущее время обязательную силу. Въ современномъ законодательствѣ Франціи для такихъ рѣшеній-регламентовъ давно уже нѣтъ мѣста.

Б) Чрезвычайный указъ. Обладая временно силою закона, чрезвычайный указъ, поскольку онъ сохраняетъ эту силу, является источникомъ права на такомъ же основаніи, какъ и законъ. Чрезвычайные указы опубликовываются въ Собраніи Узаконеній и Распоряженій Правительства, но, въ виду своего временнаго характера, не подлежатъ инкорпораціи въ Сводъ Законовъ. Для примѣненія чрезвычайнаго указа необходимо сперва удостовѣриться, не наступило ли одного изъ условій, при которыхъ прекращается его дѣйствіе (внесеніе правительствомъ въ Государственную Думу въ теченіе первыхъ двухъ мѣсяцевъ послѣ возобновленія ея занятій законопроекта, соотвѣтствующаго чрезвычайному постановленію, или отклоненіе этого законопроекта Государственною Думою либо Государственнымъ Совѣтомъ).

В) Административные указы и статуты. Подъ именемъ административныхъ указовъ и статутовъ слѣдуетъ понимать акты управленія, направленные на установленіе юридическихъ нормъ. Какъ актъ управленія, — слѣдовательно, какъ подзаконный актъ, — административный указъ отличается отъ закона и отъ чрезвычайнаго постановленія. Въ области актовъ управленія административный указъ (Verordnung) противоположенъ административному распоряженію (Verfügung): между тѣмъ какъ административный указъ и статутъ, вмѣстѣ

съ закономъ и чрезвычайнымъ указомъ, осуществляютъ нормативную задачу, административное распоряженіе выполняетъ задачу прагматическую (рѣшеніе конкретныхъ дѣлъ).

Взаимное отношеніе между административнымъ указомъ и статутомъ состоитъ въ слѣдующемъ. Административные указы издаются правящею властью отъ имени самого государства. Статуты, напротивъ, исходятъ отъ различныхъ соединствъ, существующихъ въ государствѣ въ качествѣ юридическихъ лицъ. Создавая юридическія лица, публичныя и частныя, государство предоставляетъ имъ устанавливать, въ предѣлахъ закона, нормы, опредѣляющія поведеніе участниковъ даннаго соединства. Содержаніе этихъ нормъ вырабатывается общественнымъ соединеніемъ самостоятельно, но юридическая ихъ сила покоится на велѣніи самой государственной власти.

Въ терминологіи нашего положительнаго законодательства различія между указами и статутами не проводится. «Указамъ» и «Высочайшимъ повелѣніямъ», издаваемымъ въ порядкѣ верховнаго управленія, у насъ противополагаются «обязательныя постановленія, инструкціи и распоряженія», издаваемыя въ порядкѣ управленія подчиненнаго. Такимъ образомъ, по терминологіи нашего законодательства, «обязательными постановленіями» будутъ одинаково и нормативные акты губернатора, и статуты городскихъ думъ и земскихъ собраній.

Для того, чтобы административные указы и статуты могли быть признаны источникомъ права, они должны удовлетворять слѣдующимъ условіямъ.

а) Административный указъ или статутъ долженъ быть изданъ компетентною властью. Онъ не будетъ имѣть никакого юридическаго значенія, если въ его основѣ не лежитъ делегаціи со стороны законодательныхъ установленій. Поэтому для признанія юридической силы за административнымъ указомъ или статутомъ необходимо предварительно удостовѣриться въ томъ, имѣетъ ли данный органъ правящей власти или данное юридическое лицо полномочіе на установленіе обязательныхъ общихъ правилъ въ подлежащей области (провѣрка указа съ формальной стороны).

б) И административный указъ и статутъ не должны противорѣчить законамъ. Этотъ выводъ съ необходимостью слѣдуетъ изъ самого понятія административнаго указа и статута, какъ актовъ *подзаконнаго* управленія. Выясненіемъ согласія указа

съ закономъ по содержанію осуществляется его провѣрка съ матеріальной стороны.

в) Административные указы и статуты, разъ только они содержатъ въ себѣ правила, обязательныя для гражданъ, должны быть сдѣланы общеизвѣстными. Это условіе вытекаетъ уже изъ того общаго соображенія, что нельзя требовать соблюденія нормъ отъ лицъ, не знающихъ ихъ содержанія. Административные указы, издаваемые Государемъ Императоромъ, а также министрами и главноуправляющими отдѣльными частями, опубликовываются у насъ въ Собраніи Узаконеній и Распоряженій Правительства. Что же касается обязательныхъ постановленій, издаваемыхъ губернаторомъ, то эти послѣднія троекратно публикуются въ мѣстныхъ вѣдомостяхъ и, сверхъ того, выставляются въ теченіе мѣсяца «на опредѣленныхъ и видныхъ мѣстахъ площадей и главныхъ улицъ», а также въ полицейскихъ управленіяхъ и въ волостныхъ правленіяхъ. Обязательныя для мѣстныхъ жителей постановленія, составляемыя земскими собраніями и городскими думами, публикуются губернаторомъ въ томъ же порядкѣ (Общ. Учр. Губ., ст. 424 и прим.).

Г) Обычное право. Ближайшій интересъ для публициста представляетъ тотъ видъ обычнаго права, который создается самою административною практикою (Observanz). «Отдѣльныя распоряженія администраціи, разрѣшающія существующія въ законахъ затрудненія и восполняющія ихъ пробѣлы, слагаются въ каждомъ учрежденіи въ извѣстные обычаи; обычаи эти примѣняются администраціею и потому входятъ въ жизнь и практически становятся обязательными для подданныхъ, подобно судебной практикѣ разъясняя и восполняя право, созданное законодателемъ. Поэтому юридическое значеніе и юридическая природа этихъ обычаевъ должны стоять внѣ всякихъ сомнѣній» (Лазаревскій, ст. въ Правѣ, № 2 за 1898 г.). Значеніе источника права административная практика получаетъ, во всякомъ случаѣ, лишь по мѣрѣ того, какъ государственное управленіе начинаетъ базироваться на началѣ законности: административная практика, проникнутая усмотрѣніемъ отдѣльныхъ представителей правящей власти, не можетъ, конечно, составить почвы для образованія устойчивыхъ обязательныхъ нормъ, которыми администрація руководилась бы въ своихъ отношеніяхъ къ населенію.

§ 15. Задачи административнаго права. Система административнаго права.

Регулируя публичныя отношенія между правящею властью и гражданами, административное право преслѣдуетъ двѣ коренныхъ задачи. Съ одной стороны, оно опредѣляетъ границы для вторженія правящей власти въ область личной самодѣятельности гражданъ; съ другой стороны, оно опредѣляетъ отношенія гражданъ къ положительной дѣятельности самой государственной власти.

Государство не можетъ предоставить гражданину абсолютной личной свободы: анархическая идея «абсолютной свободы» несовмѣстима съ задачами публичнаго характера, принимаемыми на себя государствомъ,—съ задачами, усложняющимися по мѣрѣ развитія культуры и гражданственности. Индивидъ въ государствѣ получаетъ не болѣе, какъ ограниченную свободу: личное самоопредѣленіе согласуется съ публичнымъ интересомъ, какъ его сознаетъ законодатель на данной ступени политическаго развитія. Задача административнаго права—указать предѣлъ для вторженія правящей власти въ область личной свободы. Начертаніемъ этой границы устанавливается сфера личной самодѣятельности, недоступная для законнаго вмѣшательства правящей власти. Совокупность юридическихъ нормъ, опредѣляющихъ отношеніе государственной власти къ личной свободѣ гражданъ, составляетъ *право личной свободы*. Это право личной свободы слагается изъ права личной неприкосновенности и права передвиженія (область физическаго бытія гражданъ), правъ вѣроисповѣданія, печати, собраній и обществъ (область духовной самодѣятельности гражданъ) и права труда (сфера экономической самодѣятельности гражданъ).

Такимъ образомъ, первая задача административнаго права вызвана желаніемъ урегулировать отношенія правящей власти къ самодѣятельности гражданъ. Вторая задача опредѣляется потребностью нормировать отношенія, возникающія на почвѣ положительной дѣятельности самой государственной власти. Поскольку означенною дѣятельностью государство стремится замѣстить или восполнить самодѣятельность гражданъ,—у этихъ послѣднихъ рождается интересъ въ услугахъ со стороны государственнаго управленія. Административное право опредѣляетъ обязанность правящей власти оказывать гражданамъ

эти услуги и регулируетъ отношенія между органами власти и лицами, пользующимися данными услугами. Совокупность сюда относящихся юридическихъ нормъ составляетъ *право публичныхъ службъ* (services publics). Это право публичныхъ службъ обнимаетъ юридическую нормировку услугъ со стороны государственнаго управленія въ интересахъ физическаго, духовнаго и экономическаго благосостоянія гражданъ: въ его составъ войдутъ право санитарной и медицинской помощи (область физическаго благосостоянія гражданъ), право народнаго образованія (область духовнаго развитія гражданъ), право призрѣнія бѣдныхъ, право продовольственной помощи, право государственнаго страхованія и др. (область экономическаго благосостоянія гражданъ).

Посредствующимъ звеномъ между правомъ личной свободы и правомъ публичныхъ службъ является *публичное вещное право*. Въ самомъ дѣлѣ, личная свобода утрачиваетъ свой смыслъ и значеніе, если человѣку не обезпечена возможность дышать здоровымъ воздухомъ, безпрепятственно двигаться по улицамъ и дорогамъ, пользоваться паркомъ, рѣкою и т. д. Такимъ образомъ, право публичныхъ вещей (вещи внѣ оборота) оказывается своеобразнымъ продолженіемъ правъ личной свободы. Но для того, чтобы публичныя вещи могли исполнить свое назначеніе, со стороны государства необходима положительная дѣятельность, направленная на ихъ приспособленіе и охрану. Вслѣдствіе этого публичное вещное право начинаетъ обнимать регламентацію услугъ, оказываемыхъ правящею властью гражданамъ,—и тѣмъ самымъ примыкаетъ къ праву публичныхъ службъ.

Право личной свободы, публичное вещное право и право публичныхъ службъ представляютъ собою публично-правовые институты, различные по своей юридической природѣ. Эти институты отличаются одинъ отъ другого уже по самому объекту юридическихъ отношеній, которыя они регулируютъ: объектомъ правъ личной свободы являются собственныя силы субъекта; объектъ публичнаго вещнаго права, по общему правилу, составляютъ вещи и объектъ права публичныхъ службъ—дѣйствія другихъ лицъ (органовъ правящей власти).

Право личной свободы опредѣляетъ *негативный статусъ* субъекта,—правомочіе гражданина на то, чтобы правящая власть не вмѣшивалась въ сферу самоопредѣленія, отмежеван-

ную ему закономъ. Право публичныхъ службъ устанавливаетъ *позитивный статусъ* субъекта: здѣсь опредѣляется обязанность власти оказывать опредѣленныя услуги гражданамъ. Эти институты дополняетъ и упрочиваетъ право гражданъ на участіе въ государственной власти,—иначе совокупность политическихъ правъ, образующихъ *активный статусъ* гражданина.

Установленіе нормъ административнаго права, регулирующихъ тѣ или иныя области публичныхъ отношеній, отнюдь еще не исключаетъ возможности для органовъ управленія совершать неправомѣрныя дѣйствія,—нарушать права гражданъ. Чтобы въ той или иной степени подавить подобныя нарушенія, необходимо создать особые институты для защиты публичнаго права. Важнѣйшимъ изъ институтовъ, служащихъ этой цѣли, является *административная юстиція*. Подъ именемъ административной юстиціи слѣдуетъ понимать институтъ судебнаго обжалованія актовъ управленія. Право административнаго иска есть право гражданина на судебную защиту въ случаяхъ нарушенія его публичнаго правомочія. Дѣйствительность судебнаго контроля, которому этотъ искъ подчиняетъ правящую власть, обезпечивается обособленіемъ органовъ этого контроля,—органовъ административной юстиціи,—отъ органовъ самого управленія. Представитель правящей власти, совмѣщающій съ задачею управленія и задачу суда въ спорахъ съ гражданами о нарушеніи нормъ административнаго права, оказался бы, конечно, судьею въ своемъ собственномъ дѣлѣ. Административная юстиція не удовлетворитъ, такимъ образомъ, своему назначенію, если судебныя полномочія въ дѣлахъ о нарушеніи правъ гражданъ будутъ предоставлены самой администраціи. Для того, чтобы составить дѣйствительную гарантію законности въ государственномъ управленіи, административная юстиція должна быть организована, какъ судъ, отъ правящей власти независимый, какъ судъ, отправляемый судьей несмѣняемымъ въ условіяхъ гласности и устности производства и съ признаніемъ начала равноправности за сторонами въ процессѣ. Только при такомъ устройствѣ административной юстиціи можетъ укрѣпиться увѣренность, что споръ между гражданиномъ и правящей властью о законности акта управленія разрѣшится торжествомъ права. И только при образованіи такой административной юстиціи административное право правильно осуществитъ свою задачу

регулятора публичныхъ отношеній между правящею властью и гражданами.

Выяснивъ коренныя задачи административнаго права и намѣтивъ основные его институты, мы переходимъ къ построенію *системы административнаго права*.

Въ виду историческаго преемства между административнымъ и полицейскимъ правомъ предварительно слѣдуетъ ознакомиться съ системою полицейскаго права.

Общая часть полицейскаго права слагалась изъ ученія объ органахъ полицейской дѣятельности, о власти этихъ органовъ (ихъ функціи и формы дѣятельности) и о способахъ къ обезпеченію правильности и закономѣрности въ ихъ дѣятельности. Особенная часть разбивалась на отдѣлы безопасности, просвѣщенія, сообщенія, обращенія, производства, распредѣленія и потребленія, въ соотвѣтствіи съ главнѣйшими отраслями полицейской дѣятельности. Въ первомъ изъ этихъ отдѣловъ изучалась «полиція безопасности»,—мѣры безопасности относительно людей, предметовъ и животныхъ и стихійныхъ силъ природы. Послѣдующіе отдѣлы посвящались изученію всѣхъ прочихъ полицейскихъ мѣропріятій, объединяемыхъ старинными полицеистами подъ общимъ именемъ «полиціи благосостоянія».

Предметомъ административнаго права, въ противоположность полицейскому, является регуляція не самой административной дѣятельности, но публично-правовыхъ отношеній, возникающихъ на почвѣ этой дѣятельности. Вслѣдствіе этого, необходимо кореннымъ образомъ переработать систему полицейскаго права, чтобы она могла вмѣстить новое содержаніе административнаго права. Общая часть должна дать надлежащее мѣсто общему ученію о публично-правовомъ отношеніи и объ его элементахъ. Полиція безопасности, поскольку она обнимала собой мѣры безопасности относительно людей (преступниковъ, нищихъ, пьяницъ, безумныхъ, проститутокъ, сектантовъ, евреевъ, иностранцевъ, путешественниковъ, литераторовъ и др., а также сходбищъ, скопищъ, тайныхъ собраній и союзовъ), должна усвоить новыя формы права личной свободы. Наконецъ, изъ законодательнаго матеріала, относящагося къ другимъ отдѣламъ полиціи безопасности (строительная и дорожная полиція, лѣсоохраненіе, общественное призрѣніе, санитарная и медицинская полиція и т. д.) и къ полиціи благосостоянія,

должны быть отвлечены тѣ юридическія нормы, которыя составятъ содержаніе публичнаго вещнаго права и права публичныхъ службъ.

Въ настоящемъ руководствѣ мы излагаемъ административное право въ слѣдующей системѣ.

А) Общая часть науки административнаго права посвящается изученію элементовъ, общихъ для различныхъ институтовъ особенной части. Предметами общей части будутъ: организація внутренняго управленія, публично-правовое отношеніе и защита публичнаго права.

1. Въ общей части предварительно излагается заимствуемое изъ государственнаго права ученіе объ организаціи административныхъ учрежденій—центральныхъ и мѣстныхъ. Сюда входитъ въ особенности ученіе о мѣстномъ самоуправленіи,—о его понятіи, устройствѣ, предметахъ вѣдомства и объ его отношеніяхъ къ правительственной власти. Въ связи съ ученіемъ объ органахъ управленія выступаютъ вопросы о функціяхъ административныхъ учрежденій, о внутреннемъ устройствѣ послѣднихъ, о порядкѣ административнаго дѣлопроизводства и о формѣ актовъ управленія.

2. Центральное мѣсто въ общей части должно принадлежать анализу публично-правового отношенія. Общее ученіе о публично-правовомъ отношеніи послѣдовательно расчленяется на ученіе о субъектахъ и объектахъ публичнаго права и о важнѣйшихъ юридическихъ дѣйствіяхъ, влекущихъ публично-правовыя послѣдствія.

Въ отдѣлъ о субъектахъ публичнаго права, кромѣ ученія о физическомъ лицѣ (гражданинѣ) и его публичной правоспособности, войдетъ обширный и сложный вопросъ о публичныхъ юридическихъ лицахъ, включая сюда и теорію о государствѣ, какъ субъектѣ публичнаго права. Изъ юридическихъ дѣйствій для публициста ближайшій интересъ представляетъ административное распоряженіе (играющее въ административномъ правѣ ту роль, какую въ гражданскомъ правѣ имѣетъ юридическая сдѣлка), а также полицейское правонарушеніе и дисциплинарная провинность.

3. Заключительный отдѣлъ общей части займутъ институты, предназначенные для защиты публичнаго права. Кромѣ ученія

объ административной юстиціи, сюда войдутъ вопросы объ административномъ надзорѣ за закономѣрностью управленія, о правѣ принесенія жалобъ на дѣйствія административнаго органа по его служебному начальству, о началѣ закономѣрнаго повиновенія, о контролѣ за законностью управленія со стороны общихъ судовъ и, наконецъ, объ отвѣтственности должностныхъ лицъ, а также и объ отвѣтственности государства за убытки, причиненные должностными лицами.

Б. Особенная часть догмы административнаго права слагается изъ институтовъ права личной свободы, права публичныхъ службъ и публичнаго вещнаго права. Что касается политическихъ правъ, то послѣднія обыкновенно разсматриваются въ государственномъ правѣ въ связи съ самой организаціей государственной власти. И лишь поскольку изученіе административной организаціи относятъ къ предмету административнаго права, въ предѣлы нашей науки возвращаютъ права на участіе гражданъ въ управленіи. Для того, чтобы не слишкомъ разойтись въ настоящемъ руководствѣ съ традиціей, мы будемъ, однако, трактовать эти права не въ системѣ особенной части, какъ ея спеціальный институтъ, но въ общей части,—въ ученіи объ организаціи внутренняго управленія.

1. Въ систему нашей науки право личной свободы входитъ въ составѣ правъ личной неприкосновенности, передвиженія, печати, собраній, обществъ и права труда, профессій и промысловъ. Право вѣроисповѣданія изучается наукой церковнаго права. Институтъ права труда обнимаетъ публично-правовую регуляцію взаимоотношеній рабочихъ и предпринимателей, ограниченія свободы ихъ коалицій и право коопераціи. Объемъ негативнаго статуса существенно умаляется при исключительныхъ условіяхъ государственной жизни: вслѣдствіе этого, кромѣ внутренняго различія между правами личной неприкосновенности, передвиженія, печати и т. д., критеріемъ для систематики правъ личной свободы является также и различіе между нормальнымъ порядкомъ и исключительнымъ положеніемъ.

2. Публичное вещное право охватитъ права на вещи внѣ оборота (право общаго, спеціальнаго и исключительнаго пользованія публичными вещами), публично-правовыя ограниченія собственности, принудительное отчужденіе и сервитуты публичнаго права.

3. Право публичныхъ службъ, въ виду крайней его неразработанности, будетъ представлено въ настоящемъ руководствѣ лишь въ нѣкоторыхъ избранныхъ его отрасляхъ, каковы право санитарной и медицинской помощи, право народнаго образованія, право призрѣнія бѣдныхъ, право продовольственной помощи и право обязательнаго государственнаго страхованія.

Литература *).

1. Учебники, лекціи и курсы русскихъ полицеистовъ съ семидесятыхъ годовъ XIX вѣка.

Н. Буиге, Полицейское право, 1869—1878.

П. Андреевскій, Полицейское право, т. I—II. СПБ. 1871—73.

П. Т. Тарасовъ, Краткій очеркъ науки административнаго права. Конспектъ лекцій. Т. 1 Яр. 1888.

А. Я. Антоновичъ, Курсъ государственнаго благоустройства (полицейскаго права) ч. I—II. Кіевъ, 1889—1890.

П. Шейминъ, Учебникъ права внутренняго управленія (Полицейскаго права). Вып. 1—5. СПБ.—Од. 1891—1893.

П. Т. Тарасовъ, Учебникъ науки полицейскаго права. Вып. I—IV. М. 1891—1896.

* Очеркъ науки полицейскаго права. М. 1897.

Н. М. Цытовичъ, Лекціи по полицейскому праву. Кіевъ, 1894.

Эдуардъ Берендтсъ, Опытъ системы административнаго права. Т. 1. Обзоръ исторіи админ. права и исторіи его литературы. Вып. 1. Яр. 1898.

А. Е. Назимовъ, Лекціи по полицейскому праву. Од. 1903.

Н. П. Бѣлявскій, Полицейское право. Конспектъ лекцій. (Вмѣсто литограф. записокъ.) Ю. 1904.

* В. О. Дерюжинскій, Полицейское право. Пособіе для студентовъ. Изд. 2 доп. СПБ. 1908.

* В. В. Ивановскій, Учебникъ административнаго права (Полицейское право. Право внутренняго управленія). Изд. 3 доп. Каз. 1908.

В. М. Гессенъ, Лекціи по полицейскому праву (На правахъ рукописи). Вып. 1, СПБ. 1908.

* П. Т. Тарасовъ, Лекціи по полицейскому (административному) праву. Вып. 1, М. 1909.

2. Важнѣйшія изъ иностранныхъ учебниковъ и курсовъ.

Германія.

---

*) Звѣздочкою * отмѣчены руководства, особенно рекомендуемыя для приступающихъ къ изученію науки административнаго права.

L. v. Stein, Die Verwaltungslehre, T. I—VII. Stuttg. 1866—1869.

— Handbuch der Verwaltungslehre u. des Verwaltungsrechts. Th. I—III Stuttg. 1888.

H. Roesler, Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechtes. Bd. I—II. Das sociale Verwaltungsrecht 1872—73.

R. Gneist, Das englische Verwaltungsrecht der Gegenwart in Vergleichung mit dem deutschen Verwaltungssystem. Bd. I—II. B. 1883—84.

Edgar Loening, Lehrbuch des Deutschen Verwaltungsrechts, L. 1884.

K. Frhr. v. Stengel, Lehrbuch des Deutschen Verwaltungsrechts, Stuttg. 1886.

O. v. Sarwey, Allgemeines Verwaltungsrecht. Aus Marquardsen's Handbuch des öffentlichen Rechts. Fr. i./B. 1887.

* Georg Meyer, Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechtes. T. I—II. L. 1893—94.

E. v. Meier, Verwaltungsrecht, in v. Holtzendorffs Enzyklopädie, 6. Aufl., Bd. 2, L. u. B. 1904.

F. F. Mayer, Grungzüge des Verwaltungs-Rechts und Rechtsverfahrens, Tüb. 1857.

— Grundsätze des Verwaltungsrechts, Tüb. 1862.

Otto Mayer, Theorie des französischen Verwaltungsrechtes. Strassburg 1886.

— Deutsches Verwaltungsrecht, Bd. I—II, L. 1895—96.

* — Le droit administratif allemand. Ed. fr. par l'auteur. T. I—IV, P. 1903—1906.

Conrad Bornhak, Grundriss des Verwaltungsrechts in Preussen und dem deutschen Reiche. L. 1906.

Anschütz u Bernatzik, Verwaltungsrecht (Justiz und Verwaltung, Polizei und Kulturpflege). Die Kultur der Gegenwart, System. Rechtswissenschaft 1906.

Frhr. v. Stengel, Wörterbuch des deutschen Verwaltungsrechts, Bd. I—II, und Ergänzungsbände I—III. Fr. i./B. 1890—1897.

Австрія.

L. Gumplowicz, Verwaltungslehre mit besond. Berücksichtigung des österreichischen Verwaltungsrechts. Innsbr. 1882.

E. Mischler u. I. Ulbrich, Oesterreichisches Staatswörterbuch. Bd. I—II. Wien 1897.

* Josef Ulbrich, Lehrbuch des österrechischen Verwaltungsrechtes. 1—2 Hälfte. Wien. 1903—1904.

Франція.

A. Batbie, Traité théorique et pratique de droit public et administratif. T. I—VIII. 1861—1885.

Laferrière, Cours de droit public et administratif, 5 éd. T. 1—2. P. 1881.

Th. Ducrocq, Cours de droit administratif et de législation des finances. T. I—III. P. 1897—98.

* Maurice Hauriou, Précis de droit administratif et de droit public, P. 1907.

* H. Berthélemy, Traité élémentaire de droit administratif, P. 1908.

Бельгія.

A. Giron, Le droit administratif de la Belgique, T. I—III, Br.—P. 1885. Eléments. Br. 1903.

Италія.

De-Bernardo, La pubblica amministrazione e la Sociologia T. I—II. 1883—1893.

Lorenzo Meucci, Istituzioni di diritto amministrativo, Roma 1887.

V. E. Orlando, Primo trattato completo di diritto amministrativo italiano. Mil. 1897 (вых. отдѣльными вып.).

— Principii di diritto amministrativo, Fir. 1908.

Англія и С.-А. С. Штаты.

Frank Goodnow, Comparative Administrative Law, T. I—II. 1893.

— Les principes du droit administratif des Etats-Unis. Trad. par Ièze. P. 1907.

Ernst Freund, The police power. Public policy and constitutional rights. Chicago 1904.

3. Исторія науки.

Я. Степановъ, О полиціи, какъ наукѣ во Франціи и Англіи. Каз. 1868.

— Первые два періода самостоятельнаго существованія науки о полиціи въ Германіи. Каз. 1869.

И. Т. Тарасовъ, Основныя положенія Лоренца Штейна по полицейскому праву. Кіевъ. 1874.

* Мих. Шпилевскій, Полицейское право, какъ самостоятельная отрасль правовѣдѣнія. Од. 1875.

В. В. Ивановскій, Наука административнаго права въ ея прошломъ и настоящемъ. Журн. Мин. Юст. 1903 ноябрь, стр. 286—329.

* А. Горбуновъ, Методологическія основы дисциплинъ, изучающихъ дѣятельность государства. Вып. 1. Историческій очеркъ нѣмецкой литературы. М. 1906.

Старинныя руководства, упоминаемыя въ текстѣ введенія.

De la Mare, Traité de la police, P. 1722-38.

Justi, Grundsätze der Polizeiwissenschaft, 1756.

— Die Grundfeste zu der Macht und Glückseligkeit der Staaten, 1761.

I. Sonnenfels, Grundsätze der Polizei, Handlung und Finanz-Wissenschaft W. 1765.

(Сочиненія Юсти и Зоннепфельса имѣются въ русскихъ переводахъ Богаевскаго, Волкова и Гаврилова).

Fischer, Lehrbegriff sämmtlicher Kameral- und Polizeyrechte 1785.

Berg, Handbuch des Teutschen Policeyrechts. Hann. 1803.

Rottek, Lehrbuch des Vernunftrechts und der Staatswissenschaften. Bd. III Polizeiwissenschaft 1829.

Zimmermann, Die deutsche Polizei im XIX Jahrh. 1845.

Gerstner, Die Grundlehren der Staatsverwaltung Bd. 1. Einleitung in die gesammte Staatsverwaltungslehre. 1862.

Robert v. Mohl, Die Polizeiwissenschaft nach den Grundsätzen des Rechtsstaates. Tüb. 1866.

4. Предметъ и методы науки.

К. К. Гаттенбергеръ, Введеніе въ курсъ полицейскаго права (въ сборникѣ имени Гаттенбергера къ столѣтію Харьк. универс. X. 1905).

В. М. Гессенъ, О юридическомъ направленіи въ государственномъ правѣ. Журн. Мин. Юст. 1897, № 3, стр. 113—135.

А. Елистратовъ, О воззрѣніяхъ Людвига Гумиловича на государство и право. Прот. Каз. Юрид. Общ. Каз. 1899.

Н. И. Лазаревскій, Административное право, Право. 1898. № 2.

В. Ф. Левитскій, Предметъ, задача и методъ науки полицейскаго права. Харьк. 1894.

Окольскій, Понятіе полицейскаго права. Отчетъ (Актъ) Варш. Унив. за 1894 г.

Л. І. Петражицкій, «Полицейское право», Право. 1898, № 3.

А. А. Раевскій, Предметъ и задачи полицейскаго права. Зап. Харьк. Унив. 1904, кн. 4, стр. 75—89.

Н. Цытовичъ, Еще по поводу полицейскаго и административнаго права. Право. 1899, № 6.

S. Gagras, Verwaltungslehre und Verwaltungsrecht. Eine methodische Untersuchung. Zeitschr. für die ges. Staatswissenschaft. Bd. 59 (1903) Heft 3.

J. Jastrow, Sozialpolitik und Verwaltungswissenschaft, Aufsätze und Abhandlungen, Bd. 1. B. 1902. Buch 1: Einleitung (S. 3—54).

Longo. La distinction entre le droit administratif et la science de l'administration en Italie. Rev. du dr. publ. T. II, p. 427.

Ludwig Spiegel, Die Verwaltungsrechtswissenschaft. Beiträge zur Systematik und Methodik der Rechtswissenschaften. L. 1909.

5. Общіе источники для ознакомленія съ новѣйшимъ русскимъ законодательствомъ и съ сенатскою практикою по административнымъ дѣламъ.

* Законодательные акты переходнаго времени. 1904—1908. Подъ ред. Н. И. Лазаревскаго; изд. 3, доп. по сент. 1908 г. СПБ. 1909.

Бар. А. М. Нолькенъ, Разъясненія Перваго Общаго Собранія Пр. Сената и Государ. Совѣта по дѣламъ земскимъ, городскимъ, о крестьянахъ, о службѣ гражданской, о евреяхъ и др., бывшихъ на разсмотрѣніи Консультаціи при Мин. Юст. учр., за время съ 1 янв. 1894 г. по іюнь 1901 г. СПБ. 1902 г.

— Вопросы административной практики, разъясненныя съ 1901 г. по іюнь 1905 г.

Н. Д. Мордухай-Болтовской, Разъясненія по вопросамъ административнаго права, преподанныя по дѣламъ Перв. Общ. Собр. Пр. Сената... за время съ іюня 1905 по іюнь 1908 г. СПБ. 1909.

УЧЕБНИКЪ

АДМИНИСТРАТИВНАГО ПРАВА

(Полицейское право. Право внутренняго управленія).

Профессора Казанскаго Университета.

В. В. Ивановскаго.

Третье изданіе.

КАЗАНЬ.
Типо-литографія Императорскаго Казанскаго Университета
1908.

Оглавленіе.

ВВЕДЕНІЕ.

I.

Понятіе о наукѣ административнаго права и родственныхъ съ нею наукахъ.

стр.

§ 1. Внутреннее управленіе и право внутренняго управленія. . . . . 3.

II.

Методъ науки.

§ 2. Общіе методы. . . . . 6.
§ 3. Историко-сравнительный методъ . . . . . 11.
§ 4. Юридическій методъ . . . . . 13.

III.

Существенныя черты въ исторіи развитія науки.

§ 5. Возникновеніе науки административнаго права и развитіе ея въ XVIII вѣкѣ. Умозрительная политика. 17.
§ 6. Развитіе науки административнаго права въ XIX ст. Переходъ отъ политики административнаго права къ догматикѣ . . . . . 20.
§ 7. Догматическая разработка административнаго права въ Германіи. . . . . 22.

стр.

§ 8. Попытки построенія теоріи админ. права. . . 24.
§ 9. Наука о внутреннемъ управленіи въ Германіи. 25.
§ 10. Догматическая разработка административнаго права во Франціи. . . . . 29.
§ 11. Наука административнаго права въ Англіи. 31.
§ 12. Наука административнаго права въ Италіи. 32.
§ 13. Наука административнаго права въ Россіи. 37.

IV.

Существенныя черты въ исторіи развитія внутренняго управленія въ европейскихъ государствахъ.

§ 14. Первый періодъ существованія европейскихъ государствъ . . . . . 44.
§ 15. Періодъ феодализма . . . . . 50.
§ 16. Періодъ абсолютизма и полицейской опеки. 56.
§ 17. Внутреннее управленіе въ XIX вѣкѣ. . . . 61.

V.

Система науки административнаго права.

§ 18. Основанія системы. . . . . 64.

Общая часть.

ОТДѢЛЪ ПЕРВЫЙ.

Административная организація внутренняго управленія.

§ 19. Основныя понятія. . . . . 71.

Глава первая.

Высшія установленія внутренняго управленія.

§ 20. Понятіе и система высшихъ установленій внутренняго управленія. . . . . 72.

СТР.

Глава вторая.

Мѣстныя установленія внутренняго управленія.

§ 21. Понятіе и система мѣстныхъ установленій. 77.
§ 22. Очеркъ исторіи мѣстныхъ установленій въ Россіи. . . . . 80.
§ 23. Современная организація мѣстныхъ установленій въ Россіи. . . . . 96.
§ 24. Основныя черты въ исторіи развитія мѣстныхъ установленій въ главнѣйшихъ западно-европейскихъ государствахъ. . . . . 118.
§ 25. Современная организація мѣстныхъ установленій въ главнѣйшихъ государствахъ Западной Европы . . . . . 126.

ОТДѢЛЪ ВТОРОЙ.

Формы административной дѣятельности.

Глава первая.

Общія формы административной дѣятельности.

§ 26. Понятіе административнаго закона и административнаго распоряженія . . . . . 136.
§ 27. Исполненіе. Его виды и формы. . . . . 142.

Глава вторая.

Спеціальныя формы административной дѣятельности.

§ 28. Виды полицейскаго принужденія . . . . . 145.
§ 29. Отобраніе вида на жительство. Требованіе явки. Приводъ. Запрещеніе выѣзда. . . . . 146.
§ 30. Полицейскій надзоръ. . . . . 147.

стр.

§ 31. Полицейскій арестъ . . . . . 149.
§ 32. Административная высылка. . . . . 153.
§ 33. Употребленіе оружія. . . . . 155.
§ 34. Исключительное и военное положеніе. . . . 158.
§ 35. Административная юстиція и административные суды. . . . . 164.

Особенная часть.

ОТДѢЛЪ ПЕРВЫЙ.

Полиція безопасности.

§ 36. Понятіе и система полиціи безопасности . . 168.

Глава первая.

Полиція передвиженія.

§ 37. Понятіе о полиціи передвиженія и ея исторія. . . . . 169.
§ 38. Современныя законодательства о правѣ передвиженія. . . . . 175.

Глава вторая.

Полиція печати.

§ 39. Понятіе цензуры и исторія ея въ западноевропейскихъ государствахъ . . . . . 181.
§ 41. Исторія и дѣйствующее законодательство о печати въ Россіи. . . . . 190.

СТР.

Глава третья.

Полиція обществъ и собраній.

§ 42. Понятіе и система полиціи обществъ и собраній. . . . . 204.
§ 43. Полиція обществъ по дѣйствующимъ законодательствамъ. . . . . 207.
§ 44. Полиція собраній. . . . . 211.

Глава четвертая.

Индивидуальная полиція.

§ 45. Понятіе индивидуальной полиціи. . . . . 214.
§ 46. Мѣры индивидуальной полиціи въ борьбѣ съ преступленіями, угрожающими жизни и здоровью человѣческой личности. . . . . 216.
§ 47. Мѣры индивидуальной полиціи въ борьбѣ съ преступленіями, угрожающими свободѣ человѣческой личности. . . . . 221.
§ 48. Мѣры индивидуальной полиціи въ борьбѣ съ имущественными преступленіями. . . . . 224.

ОТДѢЛЪ ВТОРОЙ.

Внутреннее управленіе по отношенію къ народному здоровью.

Глава первая.

Общія понятія и исторія санитарно-медицинскаго управленія.

§ 49. Понятіе о санитарномъ и медицинскомъ управленіи. . . . . 226.
§ 50. Исторія санитарнаго и медицинскаго управленія. . . . . 228.

СТР.

Глава вторая.

Современная административная организація санитарныхъ и медицинскихъ установленій.

§ 51. Административныя санитарно-медицинскія установленія въ Россіи и въ европейскихъ государствахъ. . . . . 239.

Глава третья.

Санитарная дѣятельность государства.

§ 52. Понятіе санитарнаго управленія . . . . . 243.

I.

Санитарная административная полиція.

§ 53. Классификація заразительныхъ болѣзней . . 244.
§ 54. Мѣры противъ холеры и чумы. . . . . 245.
§ 55. Мѣры противъ оспы. . . . . 247.
§ 56. Мѣры противъ сифилиса. . . . . 248.
§ 57. Понятіе о промышленной административной полиціи . . . . . 249.
§ 58. Строительная административная полиція . . 250.
§ 59. Мѣры въ отношеніи погребенія умершихъ . 251.
§ 60. Мѣры противъ фальсификаціи средствъ продовольствія. . . . . 252.
§ 61. Ограниченія обращенія ядовъ. . . . . 254.
§ 62. Мѣры въ отношеніи лѣченія болѣзней лицами, не получившими спеціальнаго медицинскаго образованія. . . . . 255.
§ 63. Мѣры въ отношеніи занятій вредныхъ для здоровья. . . . . 255.

II.

Положительная государственная дѣятельность, направленная къ охраненію и улучшенію народнаго здоровья.

§ 64. Понятіе о санитарной попечительной дѣятельности государства . . . . . 258.

СТР.

§ 65. Элементарные факторы здоровья. . . . . 260.

Глава четвертая.

Медицинская дѣятельность государства.

§ 66. Понятіе и система медицинскаго управленія. 266.
§ 67. Дѣятельность, касающаяся медицинскаго персонала . . . . . 267.
§ 68. Дѣятельность, касающаяся медицинскихъ установленій. . . . . 269.

ОТДѢЛЪ ТРЕТІЙ.

Внутреннее управленіе по отношенію къ интеллектуальной жизни личности.

Глава первая.

Понятіе и система.

§ 69. Образовательная дѣятельность государства. 271.

Глава вторая.

Исторія образовательной дѣятельности.

§ 70. Образовательная дѣятельность до возникновенія абсолютныхъ государствъ въ Европѣ. . . . . 277.
§ 71. Образовательная дѣятельность въ періодъ развитія монархической власти въ Зап. Европѣ. . . . 285.
§ 72. Образовательная дѣятельность въ періодъ Московскаго единодержавія въ Россіи. . . . . 292.
§ 73. Образовательная дѣятельность съ Петра В. до конца XVIII. . . . . 298.
§ 74. Образовательная дѣятельность въ XIX ст. . 305.

Глава третья.

Современное состояніе начальнаго образованія въ европейскихъ государствахъ.

§ 75. Народная школа во Франціи. . . . . 311.

стр.

§ 76. Народная школа въ Пруссіи. . . . . 322.
§ 77. Народная школа въ Англіи. . . . . 326.
§ 78. Народная школа въ Россіи. . . . . 333.

Глава четвертая.

Среднее образованіе въ европейскихъ государствахъ.

§ 79. Среднее образованіе во Франціи. . . . . 343.
§ 80. Среднее образованіе въ Пруссіи. . . . . 348.
§ 81. Среднее образованіе въ Англіи . . . . . 352.
§ 82. Среднее образованіе въ Россіи. . . . . 360.

Глава пятая.

Высшее образованіе въ европейскихъ государствахъ.

§ 83. Высшее образованіе въ Пруссіи . . . . . 366.
§ 84. Высшее образованіе во Франціи. . . . . 371.
§ 85. Высшее образованіе въ Англіи. . . . . 374.
§ 86. Высшее образованіе въ Россіи. . . . . 376.

ОТДѢЛЪ ЧЕТВЕРТЫЙ.

Хозяйственная дѣятельность государства въ области внутренняго управленія.

Глава первая.

Характерныя черты въ исторіи хозяйственнаго управленія и общія понятія.

§ 87. Понятіе хозяйственнаго управленія. . . . . 386.
§ 88. Существенныя черты въ исторіи хозяйственнаго управленія . . . . . 388.
§ 89. Система хозяйственнаго управленія. . . . . 397.

Глава вторая.

Общія мѣры содѣйствія экономическому благосостоянію.

§ 90. Пути сообщенія . . . . . 400.

СТР.

§ 91. Почтовыя сношенія . . . . . 407.
§ 92 Телеграфныя и телефонныя сношенія. . . . 411.
§ 93. Система мѣръ и вѣсовъ. . . . . 412.
§ 94. Монетная и денежная система . . . . . 414.
§ 95. Кредитная система. . . . . 418.
§ 96. Система страхованія. . . . . 427.

Глава третья.

Народное продовольствіе.

§ 97. Понятіе о народномъ продовольствіи. . . . 434.
§ 98. Очеркъ исторіи народнаго продовольствія въ Россіи . . . . . 437.
§ 99. Современное состояніе продовольственной организаціи въ Россіи . . . . . 449.

Глава четвертая.

Общественное призрѣніе.

§ 100. Понятіе общественнаго призрѣнія. . . . . 453.
§ 101. Черты изъ исторіи общественнаго призрѣнія. . . . . 455.
§ 102. Современное состояніе общественнаго призрѣнія въ европейскихъ государствахъ. . . . . 459.
§ 103. Общественное призрѣніе въ Россіи. . . . 464.

Глава пятая.

Промышленность добывающая.

§ 104. Понятіе о добывающей промышленности. . 469.
§ 105. Охота . . . . . 470.
§ 106. Рыбный промыселъ. . . . . 471.
§ 107. Горное дѣло . . . . . 472.

Глава шестая.

Промышленность сельско-хозяйственная.

§ 108. Земледѣліе. . . . . 477.

СТР.

§ 109. Скотоводство. . . . . 489.
§ 110. Лѣсоводство. . . . . 491.
§ 111. Садоводство, шелководство и пчеловодство. 494.
§ 112. Проэкты аграрной реформы и современное аграрное законодательство въ Россіи. . . . . 495.

Глава седьмая.

Промышленность обработывающая.

§ 113. Ремесленная промышленность. . . . . 508.
§ 114. Заводская и фабричная промышленность. . 513.

Глава восьмая.

Промышленность обмѣнивающая.

§ 115. Торговля и торговая политика . . . . . 533.

ВВЕДЕНІЕ

I.

ПОНЯТІЕ О НАУКѢ АДМИНИСТРАТИВНАГО ПРАВА И РОДСТВЕННЫХЪ СЪ НЕЮ НАУКАХЪ.

§ 1. Внутреннее управленіе и право внутренняго управленія.

Подъ именемъ науки о внутреннемъ управленіи понимается та отрасль государствовѣдѣнія, которая имѣетъ своей задачей изученіе всей совокупности государственныхъ мѣропріятій, предпринимаемыхъ въ видахъ созданія условій благосостоянія и безопасности гражданъ. Отъ науки о внутреннемъ управленіи слѣдуетъ отличать право внутренняго управленія, какъ науку, имѣющую дѣло исключительно съ государственными нормами или законами и распоряженіями, опредѣляющими характеръ и содержаніе мѣропріятій, примѣняемыхъ въ цѣляхъ организаціи условій безопасности и благосостоянія. Существенная разница между обѣими науками обнаруживается какъ въ отношеніи цѣлей той и другой, такъ и въ отношеніи ихъ содержанія. Забота органовъ государственной власти о безопасности и благѣ гражданъ не есть что-либо произвольное, зависящее исключительно отъ воли законодателей, правителей и администраторовъ, но она представляетъ собою одно изъ безчисленныхъ и разнообразныхъ по своей сложности явленій соціальной и, въ частности, политической жизни, подчиняющихся въ процессѣ своей эволюціи опредѣленнымъ

причинамъ и имѣющихъ, слѣдовательно, опредѣленный путь своего развитія. Раскрытіе естественной закономѣрности въ развитіи внутренняго управленія и составляетъ конечную задачу науки о внутреннемъ управленіе. Данная наука не можетъ быть признана наукой юридической, такъ какъ кругъ изучаемыхъ ею явленій далеко выходитъ за предѣлы права. Законодательныя нормы, опредѣляющія условія безопасности и благосостоянія, даютъ лишь самое общее и одностороннее представленіе о томъ, въ какомъ видѣ установляемыя ими условія безопасности или благосостоянія обнаруживаются въ дѣйствительной жизни. Характеръ осуществленія государственныхъ нормъ далеко не зависитъ отъ одного только желанія законодателя, но терпитъ на себѣ воздѣйствіе всей совокупности временныхъ и мѣстныхъ условій, среди которыхъ живетъ данное населеніе. Самое содержаніе законодательныхъ и административныхъ нормъ, равно какъ и способы ихъ выполненія, не являются, опять таки, результатами исключительно свободнаго и независимаго усмотрѣнія законодателей и администраторовъ, но опредѣляются также причинами, лежащими внѣ воли людей. Какъ творчество государственныхъ нормъ, такъ и примѣненіе и осуществленіе ихъ въ дѣйствительной жизни, наука о внутреннемъ управленіи разсматриваетъ какъ явленія, изучаетъ ихъ и стремится раскрыть ихъ закономѣрность. Такимъ образомъ, это наука не юридическая, или, по крайней мѣрѣ, не исключительно юридическая, такъ какъ право не исчерпываетъ ея содержанія. Справедливость требуетъ замѣтить, что такое пониманіе науки о внутреннемъ управленіи есть результатъ лишь новѣйшаго времени, при томъ же, въ виду слишкомъ большой численности и сложности предметовъ внутренняго управленія, въ виду несовершенства методологическихъ пріемовъ, наконецъ, въ виду той цѣли, которую преслѣдуетъ наука, т. е: раскрытія закономѣрности внутренняго управленія, какъ одного изъ явленій соціальной жизни людей, въ виду всего этого наука о внутреннемъ управленіи, въ указанномъ смыслѣ, находится лишь въ зародышѣ, лишь собирается матеріалъ для ея построенія и пройдетъ, вѣроятно, еще не мало времени прежде, чѣмъ мы увидимъ ея первые шаги.

Право внутренняго управленія или, какъ его называютъ,

полицейское право, какъ наука, находится нѣсколько въ иномъ положеніи. Изслѣдователь имѣетъ здѣсь дѣло исключительно съ государственными нормами, не занимаясь вопросомъ о томъ, какъ эти нормы осуществились въ дѣйствительной жизни. Его задача сводится къ систематизаціи этихъ нормъ и къ изложенію ихъ въ порядкѣ ихъ исторической преемственности. Въ виду того, что каждое государство имѣетъ свое особое законодательство и свое особое право внутренняго управленія, и научная дѣятельность въ этой области выражается прежде всего въ изученіи положительнаго законодательства, т. е. совокупности государственныхъ нормъ, опредѣляющихъ условія безопасности и благосостоянія въ каждомъ отдѣльномъ государствѣ. Въ этомъ отношеніи право управленія, какъ наука, вполнѣ аналогично съ государственнымъ правомъ. Изученіе права внутренняго управленія въ каждомъ государствѣ создаетъ богатый матеріалъ для науки внутренняго управленія; хотя законодательство опредѣляетъ внутреннее управленіе только съ его законной или юридической стороны, все же существованіе государственныхъ нормъ весьма облегчаетъ изученіе и самой государственной дѣятельности; помимо того, изученіе закономѣрности въ развитіи государственныхъ нормъ составляетъ одну изъ самостоятельныхъ задачъ науки о внутреннемъ управленіи.

Изъ сказаннаго видно, что отношенія между обѣими вышеназванными науками являются въ сущности отношеніями научной соподчиненности; наука права внутренняго управленія занимаетъ подчиненное положеніе въ отношеніи науки о внутреннемъ управленіи; несмотря на это, существованіе ея не необходимо для этой послѣдней.

Что касается административнаго права, то оно понимается въ двоякомъ смыслѣ—тѣсномъ (нѣмецкомъ) и обширномъ (французскомъ). Въ тѣсномъ смыслѣ оно совпадаетъ съ понятіемъ права внутренняго управленія, въ обширномъ обозначаетъ совокупность нормъ, опредѣляющихъ государственную дѣятельность вообще, т. е. всѣ отрасли этой дѣятельности; въ систему его входятъ, слѣдовательно, и финансовое, и военное, и церковное, и международное право. Соотвѣтственно съ этимъ понимается и наука административнаго права.

II.

МЕТОДЪ НАУКИ.

Литература: *Störck.* Zur Methodik des öffentlichen Rechts. 1885. *Menger* C. Untersuchungen über die Merhode der Socialwissenschaften. 1883. *John.* Zur Methode der heutigen Socialwissenschaft. 1892. *Worms* R. De naturae et methodo sociologiae. 1896. *Дюркгеймъ.* О методѣ соціологіи. 1906. *Mandello.* Essay sur la méthode des recherches sociologiques. *Beudant.* La méthode des sciences sociales. 1896. *Seignobos.* La méthode historique, appliquée aux sciences sociales. 1901. *Deslandres.* La crise de la science politique et le ploblème de la méthode. 1902. *Пагосскій.* Методъ классификаціи и единство наукъ. 1891. *Сергѣевичъ.* Задача и метода государственныхъ наукъ. *Берендтсъ.* О методѣ юридическихъ наукъ. 1897. *Ивановскій.* Юридическій методъ и его примѣненіе въ политическихъ наукахъ. 1902. *Тарановскій.* Юридическій методъ въ государственной наукѣ. 1904.

§ 2. Общіе методы.

Подъ именемъ метода науки разумѣется совокупность пріемовъ, примѣняемыхъ въ видахъ раскрытія научной истины. Отъ характера и свойства этихъ пріемовъ весьма много зависитъ степень развитія науки; чѣмъ совершеннѣе и цѣлесообразнѣе пріемы, тѣмъ высшаго развитія достигаетъ и наука и наоборотъ. Но, съ другой стороны, отъ характера науки и тѣхъ цѣлей, которыя наука преслѣдуетъ, зависитъ въ значительной мѣрѣ и характеръ пріемовъ; нельзя сказать, чтобы одни и тѣ же пріемы были примѣнимы одинаково во всѣхъ отрасляхъ знанія. Это встрѣчается лишь на низшихъ ступеняхъ научнаго міросозерцанія. Такъ, въ періодъ слабаго интеллектуальнаго развитія человѣческихъ обществъ единственнымъ пріемомъ познанія и объясненія окружающихъ явленій служитъ пріемъ теологическій. Всѣ явленія объясняются непосредственнымъ вмѣшательствомъ и руководительствомъ божества. На этой ступени развитія слабый человѣческій умъ не возвышается до самостоятельнаго познаванія явленій, такъ что, строго говоря, теологическій методъ и не является методомъ научнымъ, представляя лишь теологическую фазу народ-

наго міросозерцанія; этотъ пріемъ мышленія предшествуетъ научному. Научное мышленіе возникаетъ лишь съ того момента, когда человѣкъ стремится объяснять явленія окружающей природы при помощи своего разума. На первыхъ порахъ, отвѣты на волнующіе вопросы отыскиваются въ самомъ разумѣ; однако, разумъ, предоставленный самому себѣ, внѣ связи съ природой изучаемыхъ явленій, не находитъ для себя твердой почвы и запутывается въ безплодныхъ метафизическихъ построеніяхъ. Въ виду этого и данный методъ изученія явленій можетъ быть названъ раціоналистическимъ или метафизическимъ. Дальнѣйвую методологическую стадію представляетъ уже методъ положительный, развѣтвляющійся на нѣсколько разновидностей, соотвѣтствующихъ отчасти степени развитія этого метода, отчасти обусловливаемыхъ природою самихъ изучаемыхъ явленій.

Первой стадіей положительнаго метода является наблюденіе и описаніе явленій. Научное наблюденіе выражается въ констатированіи внѣшнихъ признаковъ явленій; иногда возможно при помощи одного наблюденія опредѣлить природу явленія, т. е. совокупность всѣхъ существенныхъ признаковъ, всюду и всегда сопровождающихъ данное явленіе; но въ большинствѣ случаевъ природа явленій не можетъ быть раскрыта безъ болѣе грубокаго изученія ихъ при помощи другихъ, болѣе совершенныхъ, пріемовъ. Благодаря наблюденію констатируется повторяемость явленій и раскрывается путь къ познанію ихъ существованія и развитія. Благодаря повторяемости явленій, выражающейся или въ одновременномъ существованіи явленій съ одними и тѣми же признаками, или же въ разновременномъ ихъ возникновеніи и существованіи, становится возможной ксассификація явленій, которую слѣдуетъ разсматривать какъ особую методологическую стадію въ дѣлѣ изученія природы явленій и законовъ ихъ существованія. Классификація есть ни что иное, какъ группировка явленій по ихъ существеннымъ признакамъ. Безъ примѣненія этого пріема невозможна никакая наука. Благодаря классификаціи явленій возникла обширная система наукъ, какъ совокупность спеціальныхъ отраслей знанія. Только классификація даетъ намъ возможность уяснить то соотношеніе, въ которомъ находится явленіе, извѣстное подъ именемъ внутренняго управленія, ко всѣмъ прочимъ явленіямъ міровой жизни. По нѣко-

торымъ существеннымъ и основнымъ признакамъ всѣ явленія могутъ быть сведены къ тремъ обширнымъ группамъ: явленія физико-химическія, органическія и соціальныя. Въ группѣ соціальныхъ явленій отыскивается категорія явленій политическихъ или государственныхъ; классифицируя ихъ въ отношеніи ихъ статики и динамики, мы приходимъ къ понятію государственной структуры и дѣятельности или управленія; продолжая классификацію и останавливаясь, въ частности, на управленіи, мы раскрываемъ отдѣльные виды управленія и доходимъ до установленія понятія внутренняго управленія, какъ такой государственной дѣятельности, которая выражается въ организаціи условій безопасности и благосостоянія государственнаго населенія. Тотъ же самый методологическій пріемъ помогаетъ разобраться и въ явленіяхъ внутренняго управленія путемъ группировки ихъ по основнымъ признакамъ. Итакъ, методъ классификаціи, опирающійся всецѣло на наблюденіе, играетъ въ наукѣ чрезвычайно важную роль, открывая въ то же время путь для примѣненія болѣе совершенныхъ и сложныхъ методологическихъ пріемовъ. Благодаря методамъ наблюденія и классификаціи можетъ быть опредѣлена природа явленій: составъ и свойства физическихъ тѣлъ, существенные признаки животнаго организма, природа различныхъ общественныхъ соединеній и т. п.; но для изученія существованія явленій во времени, ихъ развитія, ихъ видоизмѣненій, ихъ отношеній къ другимъ явленіямъ, для раскрытія причинной связи между явленіями и для опредѣленія ихъ закономѣрности, для всего этого недостаточно наблюденія и классификаціи; здѣсь требуется уже болѣе сложная работа, выражающаяся въ примѣненіи болѣе сложныхъ методовъ. Характеръ этихъ методовъ много зависитъ отъ характера самихъ изслѣдуемыхъ явленій; въ области явленій физико-химическихъ возможно самое широкое примѣненіе опытнаго метода; оно возможно и въ отношеніи изученія явленій органической жизни, но уже въ меньшей степени; въ сферѣ же явленій соціальныхъ примѣненіе опыта въ качествѣ научнаго методологическаго пріема является почти совершенно невозможнымъ. Подъ именемъ опыта слѣдуетъ разумѣть искусственное воспроизведеніе сложныхъ явленій, или искусственное установленіе взаимодѣйствія между явленіями. Результатомъ взаимодѣйствія оказывается какое либо новое явленіе:

если искусственное воспроизведеніе явленій всегда даетъ одинъ и тотъ же результатъ, то отсюда заключаютъ о причинной связи и постоянствѣ явленій, о законахъ явленій. Въ раскрытіи этихъ законовъ и въ возможно точномъ уясненіи ихъ причинъ и заключается главная задача каждой науки. Искусственное воспроизведеніе явленій облегчаетъ такимъ образомъ, изученіе явленій естественныхъ, т. е. происходящихъ въ природѣ внѣ зависимости отъ человѣческой воли. Опытъ служитъ, слѣдовательно, великимъ орудіемъ раскрытія законовъ природы; но повторяемъ, что сфера приложенія опыта сравнительно не велика; явленія жизни органической допускаютъ опытъ лишь въ слабой степени, а явленія жизни соціальной и вовсе его не допускаютъ, такъ какъ искусственное воспроизведеніе соціальныхъ явленій не возможно, въ виду сложности каждаго соціальнаго явленія и невозможности одно явленіе изолировать отъ сопутствующихъ ему и вліяющихъ на него другихъ явленій. Однако, какъ ни важно само по себѣ значеніе опыта, примѣненіе его приводитъ къ наиболѣе успѣшнымъ результатамъ въ томъ только случаѣ, если онъ находится въ связи съ другими правильными методологическими пріемами; къ числу такихъ пріемовъ, кромѣ вышеуказанныхъ наблюденія и классификаціи, принадлежатъ опредѣленные процессы логическаго мышленія; сюда относится прежде всего такъ называемая индукція или индуктивный методъ. Онъ состоитъ въ такомъ процессѣ мышленія, при которомъ, на почвѣ наблюденія, а въ нѣкоторыхъ случаяхъ и опыта, и при безусловномъ примѣненіи классификаціи, явленія разсматриваются и изучаются въ порядкѣ ихъ преемственности, путемъ восхожденія отъ явленій низшаго порядка къ явленіямъ порядка высшаго и опредѣленія такимъ путемъ причинной ихъ связи. Такъ, соціологъ, изучая явленія хозяйственной жизни, начинаетъ съ простѣйшихъ и постепенно восходитъ до наиболѣе сложныхъ, стараясь нигдѣ не потерять преемственной связи между явленіями; тому же пути слѣдуетъ физіологъ, изучая развитіе человѣческаго организма отъ его зачаточнаго состоянія до полной возмужалости. Однако, возможенъ и обратный процессъ мышленія, путемъ нисхожденія отъ общаго къ частному; это, такъ называемая, дедукція или методъ дедуктивный. Правильность примѣненія этого метода и научность получаемыхъ выводовъ вполнѣ обусловливаются правильнымъ пониманіемъ

и опредѣленіемъ того общаго начала, или лучше сказать, того наблюдаемаго или предполагаемаго явленія высшаго порядка, изъ котораго выводятся и установляются явленія низшаго порядка. Такъ, если юридическая теорія о государствѣ утверждаетъ, что государство есть юридическое лицо, то и всѣ послѣдствія, выведенныя изъ этого положенія, всѣ опредѣленія и понятія безчисленнаго множества сосуществующихъ и соподчиненныхъ явленій государственной жизни будутъ по стольку правильны, поскольку правильно положеніе, утверждающее, что государство есть именно юридическое лицо. Если мы примемъ во вниманіе, что безспорныхъ положеній или аксіомъ очень не много, то будетъ понятно, что и дедуктивный методъ въ чистомъ его видѣ можетъ находить лишь очень ограниченное примѣненіе; въ дѣйствительности этотъ методъ имѣлъ очень широкое примѣненіе, но въ слѣдствіе ошибочности и произвольности основныхъ началъ не приводилъ къ правильнымъ научнымъ выводамъ. Возможно, однако, одновременное пользованіе обоими методами, причемъ такъ, что изслѣдователь, пользуясь вначалѣ индукціей, переходя отъ частнаго къ общему въ цѣломъ рядѣ основанныхъ на наблюденіи и опытѣ умозаключеній и наведеній, доходитъ до установленія и уясненія одного изъ явленій сравнительно высшаго порядка, а затѣмъ полагая въ основу это индуктивно добытое положеніе, опредѣляющее явленіе высшаго порядка, прибѣгаетъ уже къ дедукціи, пользуясь законами мышленія. Иногда такой пріемъ допустимъ въ качествѣ повѣрки, въ нѣкоторыхъ же случаяхъ онъ можетъ привести къ открытію явленій, ускользнувшихъ отъ вниманія изслѣдователя при пользованіи имъ индуктивнымъ методомъ.

Методъ индукціи во всей полнотѣ его техническихъ пріемовъ приложимъ лишь въ области естествознанія, гдѣ въ основаніи его могутъ лежать не только наблюденіе и классификація, но и опытъ. Въ виду, далѣе, того обстоятельства, что опытъ возможенъ, главнымъ образомъ, въ сферѣ явленій физико-химическихъ, и индукція всецѣло приложима также только къ явленіямъ этой именно категоріи. Явленія органической жизни, какъ сказано, въ меньшей степени допускаютъ опытъ а, слѣдовательно, и индукція приложима здѣсь не во всей ея полнотѣ; наконецъ, явленія жизни соціальной, хотя и допускаютъ примѣненіе индуктивнаго метода, но при

такихъ условіяхъ, при которыхъ результатъ изслѣдованія не можетъ имѣть такой научной точности, какая получается отъ примѣненія индукціи во всей ея полнотѣ.

§ 3. Историко-сравнительный методъ.

Всѣ вышеуказанные научные методы, за исключеніемъ опыта, примѣнимы и въ наукѣ внутренняго управленія. Наблюденіе показало, что явленія этой категоріи, подобно другимъ соціальнымъ явленіямъ, не существуютъ изолированно, какъ многія физико-химическія явленія, которыя мы можемъ воспроизвести даже искусственно, но представляютъ собою цѣлую сѣть преемственно возникающихъ и сосуществующихъ явленій; въ этомъ отношеніи они аналогичны съ явленіями жизни органической; поэтому основная задача науки о внутреннемъ управленіи заключается не въ раскрытіи законовъ соціальныхъ явленій этой категоріи, но въ раскрытіи законовъ *развитія* внутренняго управленія. Въ виду такой задачи приложеніе индуктивнаго метода получаетъ здѣсь особый характеръ; этотъ методъ выражается здѣсь въ формѣ историко-сравнительнаго изученія явленій данной категоріи. Для этого берутся всѣ государства, существующія приблизительно при однихъ и тѣхъ же естественныхъ условіяхъ и приблизительно одинаковаго политическаго возраста и изучаются паралельно въ ихъ историческомъ развитіи; на ряду съ другими видами государственной дѣятельности, такимъ же путемъ изучается и внутреннее управленіе. Если при этомъ замѣчаютъ, что въ каждомъ изъ государствъ явленія внутренняго управленія слѣдуютъ въ одномъ и томъ же порядкѣ и по существу своему одинаковы, то приходятъ къ предположенію закономѣрности этихъ явленій. Подъ именемъ закономѣрности разумѣется въ данномъ случаѣ тотъ путь, который проходятъ изучаемыя явленія, говоря другими словами, та преемственная связь въ цѣпи явленій, которая предполагается какъ нѣчто, при данныхъ условіяхъ, неизмѣнное и постоянное. Наблюдаемыя сходства въ развитіи государствъ и въ частности внутренняго управленія и приводятъ къ предположенію, что при данныхъ естественныхъ условіяхъ развитіе формъ организаціи и государственной дѣятельности всегда

должно слѣдовать тому именно порядку, какой мы наблюдаемъ при данныхъ условіяхъ въ дѣйствительности. Къ сожалѣнію, историко-сравнительный методъ не можетъ быть прилагаемъ при изученіи явленій соціальной жизни во всей своей полнотѣ. Несовершенство въ примѣненіи историко-сравнительнаго метода обусловливается: 1) несовершенствомъ самой исторической науки, которая не успѣла еще возстановить и освѣтить многихъ явленій въ прошедшей жизни народовъ и представляетъ, такимъ образомъ, значительные пробѣлы; 2) незаконченностью развитія государственной жизни, въ слѣдствіе чего наука не можетъ воспользоваться для своихъ выводовъ тѣмъ, конечно, громаднымъ матеріаломъ, тою массою явленій политической жизни, которыя будутъ характеризовать собою жизнь народовъ на слѣдующихъ, неизвѣстныхъ еще намъ, ступеняхъ развитія; 3) новостью этого метода, такъ какъ пользованіе имъ вообще въ соціальныхъ и политическихъ наукахъ началось еще слишкомъ недавно, еще не вполнѣ успѣло изгладиться вліяніе прежняго отвлеченнаго и апріорнаго способа изслѣдованія. Указанными недостатками историко-сравнительнаго метода объясняется и та неполнота и неточность выводовъ, которыми характеризуются соціальныя и политическія науки и въ томъ числѣ наука о внутреннемъ управленіи. Видя повтореніе однихъ и тѣхъ же явленій въ разныхъ государствахъ, наблюдая одинаковую преемственность этихъ явленій, наука въ правѣ дѣлать предположенія о существованіи законовъ политическаго развитія. Полной научной обоснованности такихъ предположеній мѣшаютъ вышеуказанные недостатки метода и условія его примѣненія. Помимо того, неточность выводовъ можетъ обусловливаться и недостаточностью числа наблюдаемыхъ объектовъ, т. е. государствъ; при сравнительно-историческомъ изученіи приходится имѣть въ виду не всѣ государства, но лишь тѣ, которыя могутъ быть сравниваемы, т. е. живущія приблизительно при одинаковыхъ естественныхъ условіяхъ. Признаніе одинаковости условій жизни, хотя бы даже приблизительной, представляетъ опять-таки дѣло весьма трудное; на ряду съ одинаковыми условіями можетъ существовать значительное число условій неодинаковыхъ; такъ какъ всѣ они вліяютъ одновременно и мы не имѣемъ возможности ихъ изолировать, то и нельзя установить, на долю какихъ условій или вліяній должны быть отнесены

тѣ или другіе результаты; многія изъ условій притомъ же и вовсе ускользаютъ отъ вниманія изслѣдователей; наконецъ, вліяніе причинъ случайныхъ оказывается иногда весьма сильнымъ, нарушая правильное теченіе политической жизни. Все это вмѣстѣ взятое затрудняетъ приложеніе историко-сравнительнаго метода и уменьшаетъ точность выводовъ.

Если мы сказали также, что неудовлетворительные результаты обусловливаются новостью метода, то въ этомъ едва ли кто усомнится; трудность историко-сравнительнаго метода, при тѣхъ безотрадныхъ условіяхъ его примѣненія, на которыя было указано, дѣйствуетъ почти устрашающимъ образомъ и въ большинствѣ случаевъ заставляетъ держаться болѣе простого метода, именно описательнаго; при этомъ погрѣшности получаются, конечно, гораздо менѣе значительныя, но за то и работа находится въ низшей стадіи развитія, гдѣ научныя данныя имѣютъ гораздо меньшую цѣнность, представляя собою не рѣдко сырой матеріалъ. Описательный методъ пока наиболѣе распространенъ въ соціальныхъ наукахъ; это свидѣтельствуетъ, конечно, о юномъ возрастѣ этихъ наукъ. На ряду съ нимъ практикуется методъ историческій, или, лучше сказать, историко-описательный, гдѣ изслѣдователь ограничивается обыкновенно историческимъ описаніемъ той группы явленій, которая составляетъ предметъ его вниманія; описаніе производится или хронологически, или по періодамъ; но установленіе преемственной связи между явленіями слѣдующихъ одинъ за другимъ періодовъ обыкновенно игнорируется, въ виду, разумѣется, тѣхъ затрудненій, съ которыми сопряжена подобная работа. Въ наукахъ юридическихъ, и въ частности, въ наукѣ административнаго права, дѣло обыкновенно ограничивается изученіемъ и историческимъ изложеніемъ положительнаго законодательства.

§ 4. Юридическій методъ.

Методъ юридическій установляетъ, какъ должны пониматься и примѣняться государственныя нормы; для этой цѣли нормы излагаются въ опредѣленной системѣ, обобщаются, разъясняется ихъ грамматическая и логическій смыслъ, раз-

виваются всѣ тѣ юридическія послѣдствія, которыя содержатся въ нормахъ; все это дѣлается исключительно при помощи логическихъ пріемовъ, и практическая цѣль всего этого процесса состоитъ лишь въ томъ, чтобы облегчить наиболѣе правильное примѣненіе юридическихъ нормъ въ дѣйствительной жизни.

Такъ какъ юридическія нормы распадаются на двѣ категоріи—нормы частнаго и публичнаго права, то и примѣненіе юридическаго метода можетъ идти въ тѣхъ же двухъ направленіяхъ. Оставляя въ сторонѣ право гражданское, мы обратимъ вниманіе на ту роль, какую играетъ юридическій методъ въ наукѣ публичнаго права.

Юридическій методъ представляетъ прямую противоположность методу позитивному, такъ какъ этотъ послѣдній покоится на наблюденіи фактовъ и оперируетъ при помощи индукціи; между тѣмъ какъ методъ юридическій пользуется абстрактнымъ мышленіемъ, чистой логикой и дедукціей; но, при всемъ томъ, юридическій методъ является все-же методомъ точнымъ, почему и получилъ обширное примѣненіе во Франціи и Германіи. Предметомъ науки, пользующейся юрическимъ методомъ, служатъ только правовыя нормы; основные принципы, служащіе для ихъ объясненія, ни что иное, какъ общія юридическія понятія. Въ процессѣ догматическаго изслѣдованія необходима только логика. Всѣ соображенія историческаго, политическаго и философскаго характера не имѣютъ никакой цѣны, поскольку дѣло касается догматики юридическаго матеріала. Въ основаніи всѣхъ юридическихъ построеній лежатъ общіе абстрактные принципы, изъ которыхъ логически вытекаютъ многочисленные юридическіе нормы и институты. До общихъ и высшихъ принциповъ можно дойти изъ анализа законоположеній, а затѣмъ, въ свою очередь, изъ нихъ можно вывести и тѣ положенія, которыя въ законѣ еще не формулированы.

При помощи юридическаго метода изучается исключительно юридическая сторона государства и государственной дѣятельности. Вотъ почему ученые, пользующіеся этимъ методомъ, не разсматриваютъ зависимости государственныхъ органовъ или ихъ функцій отъ тѣхъ силъ, которыя въ нихъ представлены, отъ факторовъ и условій дѣйствительной жизни. Они ищутъ опредѣленій тѣхъ или другихъ государственныхъ ин-

ститутовъ въ ихъ юридической природѣ. Все, что не предусмотрѣно законами, не имѣетъ значенія. Благодаря юридическому методу, оставляются безъ вниманія вопросы о происхожденіи учрежденій, ихъ положительномъ значеніи, объ ихъ реальныхъ взаимоотношеніяхъ.

Но, примѣняя юридическій методъ для изученія юридической стороны государства, ученые поступаютъ вполнѣ правильно и послѣдовательно, устраняя изъ своихъ трудовъ всякаго рода постороннія соображенія. Примѣненіе различныхъ методовъ одновременно въ одномъ и томъ же изслѣдованіи не можетъ привести къ удовлетворительнымъ результатамъ въ виду того, что разные методы предполагаютъ и разные цѣли. Но однако одностороннее и исключительное пользованіе юридическимъ методомъ приводитъ къ весьма печальнымъ результатамъ; оно настолько увлекаетъ нѣкоторыхъ ученыхъ, что юридическая сторона государственной жизни заслоняетъ передъ ними всѣ другія стороны; повидимому, они склонны думать, что государственная жизнь и есть именно жизнь юридическая. Такой взглядъ, неправильный вообще, ведетъ къ крупнымъ заблужденіямъ, въ особенности, при изученіи государственнаго строя и общихъ началъ государственной дѣятельности. Юридическій методъ съ пользою можетъ быть прилагаемъ лишь тамъ, гдѣ рѣчь идетъ о юридическихъ нормахъ. Такъ какъ государственная организація или, лучше сказать организація государственной власти, не есть результатъ права, но результатъ взаимоотношеній общественныхъ силъ, и право служитъ не причиной, а слѣдствіемъ государственной организаціи, и примѣненіе юридическаго метода къ изученію государственной организаціи должно носить весьма условный характеръ.

Что касается публичнаго права въ тѣсномъ смыслѣ слова, т. е. ученія о правахъ и обязанностяхъ гражданъ, а равно и всѣхъ отраслей административнаго права, то здѣсь вполнѣ возможна такая же догматическая разработка, какую мы находимъ и по отношенію къ нормамъ частнаго права. Соотвѣтствующія нормы положительнаго законодательства будутъ ли онѣ опредѣлять права и обязанности гражданъ или нормировать дѣятельность различныхъ учрежденій и агентовъ власти въ отношеніи созданія тѣхъ или другихъ условій благосостоянія, будутъ ли онѣ касаться отрасли военной, судебной или церковной, всюду подлежатъ прежде всего науч-

ной юридической обработкѣ, т. е. каждая изъ соотвѣтствующихъ наукъ должна прежде всего установить истинный смыслъ этихъ нормъ, устранить неясности, восполнить, если возможно, пробѣлы, систематизировать ихъ и, въ концѣ концовъ, изложить въ сжатой и стройной системѣ при помощи пріемовъ логики.

Объемистые, какъ нѣмецкіе, такъ и французскіе, учебники публичнаго и административнаго права даютъ намъ прекрасные образчики подобнаго рода разработки различныхъ отраслей права. Цѣлью такой разработки служитъ, подобно тому, какъ и въ частномъ правѣ, примѣненіе соотвѣтствующихъ нормъ на практикѣ. Построеніе цѣльной системы соотвѣтствующихъ нормъ, подведеніе ихъ, по возможности, подъ опредѣленные высшіе юридическіе принципы, введеніе въ эту систему и тѣхъ нормъ, которыя не формулированы законодательствомъ, но которыя, тѣмъ не менѣе, вытекаютъ съ логической необходимостью изъ нормъ формулированныхъ или изъ ихъ высшихъ принциповъ, все это представляетъ большую важность для примѣненія этихъ нормъ на практикѣ; не только отдѣльные граждане, но и агенты власти, разнаго рода государственныя учрежденія и должностныя лица найдутъ въ такихъ догматическихъ построеніяхъ весьма цѣнное руководительство.

Но исчерпывается ли значеніе юридическаго метода достиженіемъ практическихъ цѣлей? Не простирается ли оно и дальше, не служитъ ли этотъ методъ для цѣлей чисто научныхъ,—вотъ вопросы, въ положительномъ рѣшеніи которыхъ, конечно, весьма многіе сомнѣваются. Мы однако думаемъ, что такія сомнѣнія не основательны и что юридическій методъ имѣетъ опредѣленное научное значеніе, помимо достиженія какихъ бы то ни было практическихъ цѣлей. Къ такому выводу мы приходимъ по слѣдующимъ соображеніямъ. Нормы права является однимъ изъ факторовъ политической жизни, на ряду съ политической властью, интеллектуальнымъ и моральнымъ развитіемъ различныхъ слоевъ государственнаго населенія, этнографическими особенностями этого населенія, физическими свойствами страны и проч. Являясь сами результатомъ опредѣленныхъ силъ, нормы права, въ свою очередь, имѣютъ значеніе дѣйствующаго фактора; ихъ дѣятельность и вліяніе имѣютъ длящійся характеръ, отра-

жаясь на всѣхъ тѣхъ явленіяхъ, которыя, въ силу велѣній политической власти, пріобрѣтаютъ юридическую природу, т. е. подчиняются регламентирующей силѣ закона. Такимъ образомъ, нормы права сами по себѣ, по ихъ внутреннему содержанію, въ силу, такъ сказать, ихъ идеологическаго характера, порождаютъ во внѣшней жизни, въ отношеніяхъ людей, тѣ или другія послѣдствія, являются, слѣдовательно, соціальнымъ и, въ частности, политическимъ факторомъ. А если это такъ, то опредѣленіе природы и свойствъ этого фактора не можетъ быть безразличнымъ для политическихъ наукъ и даже для той науки, которая имѣетъ дѣло съ изученіемъ структуры и свойствъ государственной власти. Такимъ образомъ, цѣлью догматической и вообще юридической разработки права въ его отдѣльныхъ отрасляхъ служитъ не только приспособленіе его для практическихъ цѣлей, но и раскрытіе его идеологической природы, какъ соціально-политическаго фактора.

III.

СУЩЕСТВЕННЫЯ ЧЕРТЫ ВЪ ИСТОРІИ РАЗВИТІЯ НАУКИ [1]).

§ 5. Возникновеніе науки административнаго права и развитіе ея въ XVIII вѣкѣ. Умозрительная политика.

Наука административнаго права, подобно другимъ наукамъ, имѣетъ свою исторію, представляющую собою развитіе науки и отражающую на себѣ, съ одной стороны, постепенное совершенствованіе научныхъ взглядовъ и пріемовъ научнаго изслѣдованія, съ другой—измѣняющіяся теченія дѣйствительной жизни. Хотя, строго говоря, желательна полная свобода науки и независимость ея отъ постороннихъ вліяній, въ дѣйствительности такой свободы нигдѣ и никогда не наблюдается, въ виду того, что научное развитіе не можетъ быть

---

[1]) Болѣе подробное изложеніе вопроса по исторіи науки см. въ моемъ очеркѣ—«Наука административнаго права въ ея прошломъ и настоящемъ». Журн. Мин. юстиціи, ноябрь 1903 года.

изолировано отъ жизненныхъ условій и само представляетъ собою только часть культурнаго теченія народной жизни. Въ особенности это надо сказать относительно наукъ общественныхъ, къ числу которыхъ принадлежитъ и наука административнаго права.

Не менѣе двухъ съ половиной вѣковъ протекло со времени первыхъ зачатковъ научнаго мышленія, обращеннаго на изученіе государственной дѣятельности. За этотъ періодъ постепенно складывалось понятіе науки административнаго права, постепенно опредѣлялись ея содержаніе, система, пріемы изслѣдованія. Мы убѣждаемся при этомъ, что путь, пройденный наукой, былъ далеко не легкій и что даже и въ настоящее время она еще не достигла сколько-нибудь значительной степени развитія. Это обусловливалось, главнымъ образомъ, чрезвычайнымъ разнообразіемъ содержанія науки и непреоборимыми затрудненіями въ пользованіи правильными методологическими пріемами.

Первые вѣка существованія ново-европейскихъ государствъ не были благопріятны для возникновенія науки, и только въ эпоху возрожденія, и, въ особенности, послѣ религіозной реформаціи, открылся путь для научнаго движенія. Государственная дѣятельность сдѣлалась объектомъ научнаго мышленія. Вся совокупность государственныхъ мѣропріятій во вновь образовавшемся абсолютномъ государствѣ стала называться политикой или полиціей, названіями, заимствованными изъ трудовъ греческихъ мыслителей, гдѣ слово *πολιτεῖα* обозначало вообще государственное искусство. Но, когда образовалась цѣлая система самостоятельныхъ государствъ, каждое изъ нихъ стремилось стать въ наиболѣе выгодныя для себя отношенія ко всѣмъ другимъ; пріобрѣтеніе такого выгоднаго положенія требовало, конечно, извѣстнаго искусства и должно было вызвать особое направленіе въ государственной дѣятельности; въ силу этого послѣдняя раздваивается, будучи обращена, съ одной стороны, на внутреннюю жизнь, съ другой— на международныя отношенія; вмѣстѣ съ тѣмъ было вполнѣ естественно, что и названія „политика“ и „полиція“, вначалѣ однозначащія, получили каждое свое особое значеніе: политикой стала называться государственная дѣятельность, направленная къ обезпеченію наиболѣе выгоднаго положенія государства въ отношеніи къ другимъ государствамъ;

дѣятельность же, направленная къ устройству внутренней жизни, получила названіе полиціи. Но такъ какъ послѣ средневѣковой неурядицы главная забота государственныхъ властей состояла въ обезпеченіи порядка и безопасности, то и съ понятіямъ полиціи соединялось первоначально представленіе о дѣятельности, направленной къ защитѣ и огражденію правъ и общественнаго порядка. Такъ это понималось и въ наукѣ. Философія естественнаго права внесла новый лучъ свѣта въ понятіе о государствѣ и его задачахъ, что не могло не отразиться и на той наукѣ, объектомъ которой стала признаваться государственная дѣятельность. Если по воззрѣніямъ представителей философіи эвдемонизма цѣль государственнаго союза заключалась въ общемъ благѣ, счастьѣ и совершенствованіи, то для достиженія этой цѣли должны существовать соотвѣтствующія средства, указать которыя и составляло задачу науки о государственной дѣятельности, или полиціи, какъ она въ то время называлась. Черпая свой матеріалъ отчасти изъ государственной практики, отчасти изъ философіи естественнаго права, эта наука признавала для государства обязательной дѣятельность, направленную къ созданію государственной безопасности и благосостоянія, и, осуществляя эту обязанность, органы государства имѣли несомнѣнное право, какъ думали первые представители полицейской науки, безграничнаго вмѣшательства въ частную жизнь, съ цѣлью облагодѣтельствованія гражданъ; такимъ образомъ, какъ въ наукѣ, такъ и въ практикѣ, признавалось правильнымъ положеніе, что государственные органы должны выступать со своей принудительной дѣятельностью, не только ограждая безопасность, но и создавая условія благосостоянія.

Эти господствовавшія идеи отражались на трудахъ писателей, спеціально занимавшихся вопросами государственнаго управленія съ начала XVIII столѣтія; сюда относятя Делямаръ, Юсти, Зонненфельсъ, Хоэнталь, Пфейферъ, Фишеръ, Рёссигъ, Юнгъ, Бергъ и другіе.

Наука административнаго права, основанная во Франціи Делямаромъ, въ Германіи—Юсти, подъ именемъ науки о полиціи, была въ сущности теоріей политики законодательства и управленія, и пользовалась методомъ умозрительнымъ, почему и можетъ быть названа умозрительной политикой. Въ этомъ видѣ наука продолжаетъ существовать и разви-

ваться въ теченіе нѣсколькихъ десятковъ лѣтъ, предшествовавшихъ XIX столѣтію. Каждый изъ полицеистовъ, слѣдовавшихъ за Юсти и Делямаромъ, вноситъ свою частицу вліянія и содѣйствія научному прогрессу. За немногими исключеніями, наука въ продолженіе всего XVIII столѣтія является въ видѣ политики законодательства и управленія; сдѣлавши нѣкоторые успѣхи въ отношеніи уясненія отдѣльныхъ вопросовъ, она не достигла точнаго опредѣленія своего объема и системы, вводя въ свою область вопросы чуждые, подлежавшіе разсмотрѣнію другихъ наукъ, каковы—государственное право, финансовое право, политическая экономія. Дальнѣйшій научный прогрессъ обнаружился уже въ XIX вѣкѣ, въ видѣ перехода отъ умозрительной политики административнаго права и управленія къ догматикѣ права.

§ 6. Развитіе науки административнаго права въ XIX ст. Переходъ отъ политики административнаго права въ догматикѣ.

Условія развитія науки административнаго права въ XIX вѣкѣ становятся болѣе благопріятными. Въ это время во многихъ европейскихъ государствахъ измѣняются формы государственнаго устройства, что̀ влечетъ за собою, въ значительной мѣрѣ, измѣненіе и въ формахъ государственной дѣятельности. Абсолютная монархія уступаетъ свое мѣсто конституціонной, что, въ свою очередь, даетъ толчокъ обособленію и развитію науки государственнаго права, въ частности, конституціоннаго. Суровый режимъ полицейскаго государства замѣнился свободой промышленности; послѣдняя, въ виду этого, быстро развивается, давая, съ своей, стороны, богатый матеріалъ для хозяйственной науки, которая стремится, въ лицѣ ея лучшихъ представителей—А. Смита, Рикардо, Сея, Бланки, Росси, Рау и другихъ, обособиться въ самостоятельную науку, по методу и цѣлямъ отличную отъ хозяйственной политики. Развитіе наукъ государственнаго права и политической экономіи должно было благотворно отозваться и на наукѣ полицейскаго или административнаго права. Масса матеріала, ошибочнымъ образомъ вводимаго въ эту науку, отошла въ соотвѣтствующіе отдѣлы государственнаго права или политической экономіи. Постепенно должна была

выясниться истина, что ученіе о главныхъ государственныхъ учрежденіяхъ, каково бы ни было ихъ вліяніе на безопасность или благосостояніе населенія, должно относиться къ наукѣ о государствѣ; равнымъ образомъ, указанія политической экономіи на то, что хозяйственная жизнь слѣдуетъ своимъ собственнымъ законамъ, должны были извѣстнымъ образомъ отозваться не только на характерѣ государственной дѣятельности, но и на наукѣ полицейскаго права, представители которой теперь не такъ уже щедро расточаютъ свои совѣты по поводу тѣхъ или другихъ мѣръ и средствъ достиженія благосостоянія; это касается не только хозяйственной, но и всякой другой дѣятельности въ области внутренняго управленія. Политическій характеръ науки полицейскаго права долженъ былъ смѣниться юридическимъ. Теорія „эвдемонизма" должна была уступить свое мѣсто теоріи права, чему въ особенности содѣйствовалъ Эммануилъ Кантъ своими трудами по философіи права. Все болѣе и болѣе стала упрочиваться идея, что право и справедливость должны лежать въ основѣ всякаго благополучія; послѣднее не должно быть достигаемо путемъ пожертвованія первымъ; отсюда понятіе „правоваго государства" въ противоположность „полицейскому", отсюда стремленіе сузить сферу принудительной дѣятельности государства и опредѣлить тѣ границы, за которыя эта дѣятельность не должна переступать. Полицеисты приходятъ мало-по-малу къ тому положенію, что принудительная дѣятельность государства въ области внутренняго управленія должна ограничиваться задачами полиціи безопасности. Только такимъ путемъ можно оградить неприкосновенность правъ гражданъ отъ нарушеній ихъ со стороны самихъ государственныхъ органовъ. Слѣдуетъ, однако, замѣтить, что первая четверть XIX столѣтія была переходнымъ временемъ для науки полицейскаго права, когда прежняя политическая точка зрѣнія находила еще многихъ представителей, а догматическая разработка только мало по малу и постепенно отвоевывала для себя наиболѣе видное положеніе.

Такіе ученые, какъ Веберъ, Лотцъ, Якобъ, Харль, кончая Молемъ и Пёцлемъ, являются выразителями переходнаго направленія отъ политики къ догматикѣ административнаго права. Этотъ переходный характеръ выражается въ томъ,

что означенные писатели, считая задачей науки указаніе наиболѣе цѣлесообразныхъ средствъ и способовъ достиженія государственныхъ цѣлей, т. е., смотря на науку съ точки зрѣнія политики, одной изъ высшихъ государственныхъ цѣлей считаютъ защиту и охрану правъ частныхъ лицъ и всего правопорядка и въ то же время стремятся опредѣлить границами права предѣлы дѣятельности государственныхъ органовъ при достиженіи означенной цѣли.

§ 7. Догматическая разработка административнаго права въ Германіи.

Съ семидесятыхъ годовъ XIX столѣтія въ Германіи началась усиленная разработка административнаго права, какъ обще-нѣмецкаго, такъ и отдѣльныхъ государствъ. Объясненія этого явленія надо искать отчасти въ усложнившихся условіяхъ административной жизни, подъ вліяніемъ новыхъ отношній между имперіей и отдѣльными государствами, отчасти вообще въ чрезмѣрномъ развитіи задачъ внутренней административной дѣятельности и соотвѣтствующаго законодательства. Новыя и сложныя задачи современнаго конституціоннаго государства порождаютъ тысячи новыхъ отношеній между органами власти и гражданами, требующихъ юридическаго регулированія, чтобы, съ одной стороны, обезпечить успѣхъ административной дѣятельности государства, съ другой—гарантировать неприкосновенность правъ личности и личной свободы. На помощь государству является въ этомъ случаѣ наука, подвергающая юридическія нормы строгому анализу, стремящаяся обосновать ихъ на коренныхъ государственныхъ и юридическихъ понятіяхъ, подводя всякаго рода юридическія отношенія подъ опредѣленные юридическіе принципы и тѣмъ стараясь внести въ эти отношенія порядокъ, справедливость, взаимное уваженіе правъ и обязанностей управляемыхъ и властвующихъ. Этому дѣлу и посвятили свои силы лучшіе представители германской административной и государственной науки. Задача ихъ заключается, слѣдовательно, не въ томъ, чтобы выработать общую теоретическую систему административнаго права, но разработать положительное законодательство, преслѣдуя цѣли не столько научныя, сколько практическія.

Догматическая разработка административнаго права въ Германіи достигла въ настоящее время небывалыхъ размѣровъ. Число вышедшихъ за вторую половину XIX столѣтія сочиненій по административному праву надо считать многими десятками. Каждое изъ германскихъ государствъ, въ особенности же Пруссія, Баварія, Саксонія, Вюртембергъ, Гессенъ, имѣютъ своихъ комментаторовъ, систематиковъ и истолкователей положительнаго административнаго права; таковы, напримѣръ: для Пруссіи—Ренне, Гауштекъ, Браухичъ, Гюде-Грэ; для Саксоніи—Леутхольдъ, Фишеръ; для Гессена—Кюхлеръ, Боклеръ, Функъ, Целлеръ; для Баваріи—Зейдель, для Вюртемберга—Рике, Гаупъ. Но, въ особенности, посчастливилось имперскому административному праву, которому посвящено нѣсколько десятковъ трудовъ. Наиболѣе извѣстными изъ нихъ являются труды Георга Мейера, Эдгара Лёнинга, Карла Штенгеля, Отто Майера.

Мнѣнія наиболѣе выдающихся нѣмецкихъ ученыхъ свидѣтельствуютъ, что при рѣшеніи научныхъ вопросовъ представители догматическаго направленія не идутъ далѣе общихъ, элементарныхъ вопросовъ, все ихъ вниманіе поглощено разработкой положительнаго административнаго законодательства. Если они и говорятъ о наукѣ управленія, то понимаютъ ее въ смыслѣ политики, не предпринимая, однако, никакихъ изысканій въ этомъ направленіи. Сравнивая представителей догматическаго направленія съ полицеистами первой половины XIX столѣтія, мы видимъ все же нѣкоторый научный прогрессъ, выразившійся въ большей опредѣленности и, такъ сказать, осязательности научныхъ данныхъ; пользованіе исключительно дедуктивнымъ методомъ даетъ хорошіе результаты, благодаря единству матеріала, имѣющаго исключительно юридическій характеръ. Какъ ни велико, однако, значеніе догматической разработки административнаго права, въ особенности, въ практическомъ отношеніи, наука не можетъ и не должна остановиться на этой ступени. Нѣкоторую неудовлетворенность этимъ направленіемъ мы уже встрѣчаемъ въ самихъ представителяхъ догматической разработки. Но еще болѣе мы въ этомъ убѣждаемся благодаря трудамъ тѣхъ нѣмецкихъ ученыхъ, которые ставятъ себѣ задачей теоретическую разработку административнаго права при помощи сравнительно—историческаго метода.

§ 8. Попытки построенія теоріи административнаго права.

Хотя догматическая разработка административнаго права въ Германіи представляетъ собою преобладающее явленіе, все же въ нѣмецкой литературѣ имѣются работы, посвященныя теоріи административнаго права т. е. систематическому изложенію юридическихъ началъ внутренняго управленія, общихъ государствамъ опредѣленной политической культуры, при чемъ онѣ касаются или всей системы этой науки, или же отдѣльныхъ вопросовъ, пріобрѣтая, въ этомъ послѣднемъ случаѣ, монографическій характеръ. Такъ, къ систематическимъ трудамъ принадлежатъ труды— О. Сарвея, Э. Мейера, А. Кирхенгейма.

Къ числу монографическихъ работъ того же направленія принадлежатъ, напр., работы—*Зейделя* по полиціи безопасности; *Іолли*—по народному здоровью и народному образованію; *Георга Мейера*—по организаціи административныхъ установленій; *Ленинга*—по общественному призрѣнію и полиціи нравовъ. Всѣ эти работы помѣщены въ „руководствѣ по политической экономіи“ (Handbuch der politischeu Oekonomie), изданномъ, при содѣйствіи многихъ ученыхъ, тюбингенскимъ профессоромъ Густавомъ Шёнбергомъ. Въ этомъ же изданіи можно найти весьма обстоятельное сравнительно-историческое изученіе многихъ вопросовъ хозяйственнаго управленія въ связи съ вопросами экономической науки. Еще большее число монографій, правда краткихъ, но обстоятельныхъ, можно найти въ обширномъ трудѣ „Handwörterbuch der Staatswissenschaften“, изданномъ Конрадомъ, Эльстеромъ, Лексисомъ и Ленингомъ. 1—VII.

Теоретическая разработка административнаго права по методу сравнительному и, въ особенности, сравнительно-историческому, представляетъ собою несомнѣнный шагъ впередъ по сравненію съ простой догматической разработкой положительнаго административнаго законодательства; но сама по себѣ, теоретическая разработка административнаго права заставляетъ желать еще многаго; по самому количеству работъ она значительно уступаетъ догматической разработкѣ; сравнительный методъ примѣняется довольно слабо, будучи скорѣе описательно сопоставительнымъ, такъ какъ авторы этого

направленія чаще всего ограничиваются изложеніемъ различныхъ законодательствъ и не пользуются синтетическими пріемами. Справедливость требуетъ, однако, замѣтить, что разработка всей системы административнаго права по методу сравнительно-историческому представляетъ огромныя затрудненія и превышаетъ силы единичныхъ лицъ; вотъ почему тѣ немногія попытки, которыя въ этомъ направленіи сдѣланы, далеко не могутъ быть признаны вполнѣ удачными; авторы ограничиваются въ этомъ случаѣ разработкой лишь формальнаго административнаго права, оставляя нетронутой часть матеріальную; эта послѣдняя съ большимъ удобствомъ и съ большимъ успѣхомъ разрабатывается монографически, по отдѣльнымъ вопросамъ системы. Можно даже думать, что истинно научная разработка теоріи административнаго права иначе и не возможна, какъ только монографически. Всѣ вопросы, входящіе въ систему административнаго права, хотя и могутъ быть объединены одной идеей, все же сами по себѣ могутъ быть разсматриваемы какъ вопросы самостоятельные, а, слѣдовательно, такой же самостоятельностью можетъ отличаться и научная ихъ разработка; таковы, напримѣръ, вопросы образованія, народнаго здоровья, экономическаго благосостоянія и т. п.

§ 9. Наука о внутреннемъ управленіи въ Германіи.

Если теоретическая разработка административнаго права въ Германіи не достигла еще сколько-нибудь значительнаго развитія, то, съ другой стороны, здѣсь мы встрѣчаемся съ совершенно новымъ направленіемъ въ наукѣ; основателемъ и важнѣйшимъ представителемъ этого направленія является *Лоренцъ Штейнъ*. Онъ началъ свою литературную дѣятельность еще въ сороковыхъ годахъ и вскорѣ стяжалъ себѣ громкую извѣстность. Съ 1865 года начинаетъ выходить въ свѣтъ его „Verwaltungslehre“, семитомное сочиненіе, отдѣльныя части котораго онъ продолжалъ разрабатывать до самаго конца своей жизни. Въ 1870 году вышелъ его „Учебникъ науки объ управленіи“, представляющій собою краткое изложеніе того же ученія объ управленіи. Л. Штейнъ, какъ теоретикъ по вопросамъ управленія, полицейскаго и административнаго права, стоитъ такъ высоко, что мы затрудняемся по-

ставить кого-либо на ряду съ нимъ. Ему наука обязана указаніемъ на новые пути и задачи; онъ стремился возвысить административную науку до положенія чистой науки, создавши науку о внутреннемъ управленіи.

Благодаря своему обширному уму, Л. Штейнъ не могъ не признавать законными требованій позитивизма въ политическихъ и соціальныхъ наукахъ, но, воспитанный въ атмосферѣ гегельянской философіи, онъ въ то же время не могъ отрѣшиться отъ метафизики. Стремленіе примирить то и другое не могло увѣнчаться успѣхомъ; высказываемыя имъ метафизическія начала о государствѣ, какъ высшей личности, о законодательствѣ, какъ государственной волѣ, о главѣ государства, какъ государственномъ „Я", и проч., все это—дань метафизикѣ и все это не только не мирится съ дѣйствительностью, но даже и съ воззрѣніями самого Штейна, когда онъ развиваетъ ихъ детально и когда онъ все болѣе и болѣе поддается пріемамъ позитивиста. Эта двойственность—конечно, недостатокъ, но она не умаляетъ научныхъ заслугъ Штейна.

Подъ именемъ управленія Штейнъ разумѣетъ государственную дѣятельность, поскольку она обусловливается не исключительно природой государства, но и безконечнымъ разнообразіемъ жизненныхъ отношеній и условій. Наука, изучающая начала этой дѣятельности, называется наукой объ управленіи. Такъ какъ, однако, государственная дѣятельность имѣетъ своей задачей благо гражданъ, то и наука объ управленіи будетъ наукой о тѣхъ средствахъ и путяхъ, которыми государство достигаетъ указанной цѣли. Отсюда мы видимъ, что Штейнъ понимаетъ науку объ управленіи уже не въ смыслѣ политики, но придаетъ ей соціологическій характеръ. Наблюдая современныя ему государства, Штейнъ убѣждается, что государственное управленіе не безгранично, что государство создаетъ лишь условія, благодаря которымъ отдѣльныя лица могутъ достигать той или другой степени благосостоянія, что, наконецъ, государство выступаетъ здѣсь въ тѣхъ лишь случаяхъ, когда обнаруживается недостаточность частныхъ силъ. Границу государственнаго управленія Штейнъ видитъ также и въ томъ, что въ этой области, на ряду съ органами государственнаго единства, т. е. правительственными учрежденіями, функціо-

нируютъ органы самоуправленія. Благодаря послѣднимъ, думаетъ Штейнъ, сохраняется свобода человѣческой личности въ государствѣ. Изучая государственную дѣятельность, направленную къ созданію условій благосостоянія физическаго, духовного и экономическаго, Штейнъ подмѣчаетъ въ этой дѣятельности особое направленіе, которому онъ присваиваетъ даже особое названіе „соціальнаго управленія" и которое выражается въ томъ, что государство стремится воздѣйствовать на общественные факторы — классы или общественныя группы—такъ, чтобы фактически существующія отношенія господства и зависимости между индивидами и группами не принимали рѣзкаго характера, чтобы фактическія отношенія господства не превращались въ юридическія отношенія. Для достиженія этой цѣли государство содѣйствуетъ классовому передвиженію, т. е. переходу индивидовъ изъ одной низшей и зависимой группы въ другую, высшую и менѣе зависимую. Въ особенности, по мнѣнію Штейна, государство стремится парализовать привилегированное значеніе владѣнія и происхожденія. Кто внимательно изучалъ исторію управленія въ европейскихъ государствахъ, тотъ согласится съ правильностью такого заявленія.

Юридическія нормы, на основаніи которыхъ осуществляется внутреннее управленіе, Штейнъ, согласно съ другими нѣмецкими учеными, называетъ правомъ внутренняго управленія, имѣющимъ тѣ же формы, въ которыхъ выражается и административное право вообще, т. е. формы закона, распоряженія и предписанія; тѣ же учрежденія—правительственныя и автономныя. Въ ученіе о полиціи Л. Штейнъ внесъ значительную долю научной упорядоченности. Полиціей вообще онъ называетъ ту государственную дѣятельность, гдѣ государство стремится предупреждать и парализовать опасности, стоящія на пути гражданскаго развитія. Гдѣ нѣтъ опасности, тамъ нѣтъ и полиціи. Полицію въ обширномъ смыслѣ Штейнъ раздѣляетъ на полицію безопасности и административную полицію; первая имѣетъ дѣло съ опасностями, угрожающими правопорядку какъ со стороны отдѣльныхъ лицъ, такъ и ихъ соединеній, и всюду спеціально организована въ видѣ особыхъ высшихъ и низшихъ полицейскихъ учрежденій; когда опасность правопорядку грозитъ со стороны разнаго рода соединеній лицъ—собраній, союзовъ, то съ

ними имѣетъ дѣло высшая полиція; когда напротивъ, приходится бороться съ опасностями, идущими со стороны отдѣльныхъ лицъ, то возникаетъ дѣятельность индивидуальной или единичной полиціи. Слѣдовательно, различіе между той и другой основано не на объектахъ, которымъ угрожаютъ опасности, но на самыхъ источникахъ опасностей. Подъ именемъ административной полиціи Штейнъ разумѣетъ ту государственную дѣятельность, которая направлена на борьбу съ опасностями, угрожающими достиженію отдѣльныхъ административныхъ задачъ; такимъ образомъ, все, что стоитъ на пути къ правильному и безпрепятственному осуществленію цѣлей, финансоваго, военнаго, судебнаго управленія, а равно и спеціальныхъ задачъ внутренняго управленія, каковы, напримѣръ, устройство зданій, мостовъ, снабженіе населенія доброкачественной водой, санитарная организація школъ, регулированіе торговли ядами и проч., все, препятствующее подобной государственной дѣятельности, составляетъ предметъ административной полиціи.

Таковы взгляды Л. Штейна, поскольку они касаются основныхъ понятій науки и поскольку ихъ можно изложить въ самой сжатой формѣ. Несомнѣнная его заслуга заключается въ томъ, что ему удалось вполнѣ точно разграничить понятія—управленія, внутренняго управленія, административнаго права, права внутренняго управленія, полицейской дѣятельности и полицейскаго права. Каждому изъ этихъ понятій соотвѣтствуетъ особое ученіе. Если наука административнаго права имѣетъ дѣло съ соотвѣтствующими юридическими нормами, то наука объ управленіи этимъ не ограничивается, но стремится выяснить взаимоотношенія между юридическими нормами и явленіями дѣйствительной жизни; объектомъ послѣдней науки является сама государственная дѣятельность, какъ результатъ вышеуказаннаго взаимодѣйствія. Такая точка зрѣнія является вполнѣ новой и по своему научному значенію далеко оставляетъ за собою какъ старыя теоріи эвдемонизма и умозрительной политики, такъ и новѣйшія ученія административной догматики. Все ученіе Штейна о внутреннемъ управленіи изложено въ обширной системѣ и разработано теоретически до мельчайшихъ деталей.

Ученіе о внутреннемъ управленіи, будучи основано и разработано въ обширную систему Л. Штейномъ, не сдѣлало

послѣ него сколько-нибудь замѣтныхъ успѣховъ; труды Инамы Штернега и Гумпловича, являющихся послѣдователями Л. Штейна, далеко уступаютъ трудамъ Штейна, представляя собою изложеніе административныхъ вопросовъ, главнымъ образомъ, съ точки зрѣнія политики и общей характеристики современнаго управленія. Соціологическая разработка вопросовъ административной науки въ Германіи не привилась, уступивши свое мѣсто разработкѣ догматической.

§ 10. Догматическая разработка административнаго права во Франціи.

Французская литература еще съ 30-хъ годовъ XIX столѣтія спеціализировалась почти исключительно на догматикѣ французскаго административнаго права, не имѣя вовсе работъ теоретическаго характера или хотя бы построенныхъ по сравнительному методу. Французское законодательство—вотъ предметъ вниманія французскихъ ученыхъ, и, надо отдать имъ справедливость, въ юридической разработкѣ административныхъ вопросовъ они достигли высокаго совершенства. Первыми серьезными истолкователями французскаго административнаго права, а равно и основателями соотвѣтствующей науки, были баронъ де-Жерандо, Макарель, Вивіенъ, Лаферьеръ и нѣкоторые другіе.

Во второй половинѣ XIX столѣтія догматическая разработка французскаго административнаго права еще болѣе развивается. Съ 1861 года по 1868 было издано въ восьми томахъ сочиненіе *А. Батби*, подъ заглавіемъ „Практическій и теоретическій трактатъ о публичномъ и административномъ правѣ“.

Въ 1862 году вышло пятымъ изданіемъ сочиненіе *Прадье—Фодере*, подъ заглавіемъ „Очеркъ административнаго права“.

Заслуженною извѣстностью пользуются также сочиненія *Дюкрока*, *М. Горіу*, *Бертелеми*, *Окока*, *Бёфа*, *Марэна*, *Кабанту* и друг.

Французская литература административнаго права исключительно догматическая; политика административнаго права такъ же неизвѣстна здѣсь, какъ и теорія, если подъ послѣдней не понимать тѣхъ отрывочныхъ и чисто умозрительныхъ

замѣчаній и опредѣленій, которыя мы нерѣдко встрѣчаемъ у французскихъ авторовъ. Единственный предметъ, заслуживающій исключительнаго вниманія этихъ послѣднихъ,—французское административное законодательство, разработка котораго и доведена здѣсь до высокаго совершенства. Науки объ управленіи здѣсь вовсе не существуетъ, и если французскіе ученые иногда и говорятъ о ней, то понимаютъ ее совершенно неправильно, какъ ученіе объ административной организаціи; но такъ какъ послѣдняя основывается на юридическихъ нормахъ, то, очевидно, и такъ называемая наука объ администраціи составляетъ лишь часть науки административнаго права. Хотя Франція и является въ настоящее время центромъ всякаго рода соціологическихъ изслѣдованій, соціологическій методъ не проникъ здѣсь въ область науки административнаго права. Сравнивая французскихъ догматиковъ административнаго права съ нѣмецкими, мы находимъ между ними разницу не столько въ отношеніи методологическихъ пріемовъ, сколько въ отношеніи пониманія объема науки и построенія ея системы. Нѣмецкіе ученые, въ огромномъ большинствѣ случаевъ, разрабатываютъ лишь право внутренняго управленія, считая право военное, финансовое, судебное предметомъ особыхъ, самостоятельныхъ наукъ, между тѣмъ какъ французскіе ученые излагаютъ и разрабатываютъ всю систему административнаго права, понимая ее, какъ одно цѣлое. Если, однако, уже въ области одного внутренняго управленія мы встрѣчаемся съ вопросами чрезвычайно важными, представляющими захватывающій интересъ, вызывающими усиленную законодательную и административную работу и создающими основанія для обособленія такихъ вопросовъ въ самостоятельныя научныя области, каковы, напр., вопросы народнаго образованія, хозяйственной политики, санитарно медицинскіе, то, на основаніи этого, можно думать, что систематическіе пріемы нѣмецкихъ ученыхъ заслуживаютъ предпочтенія сравнительно съ французскими. Что же касается пріемовъ методологическихъ, то трудно сказать, кому здѣсь принадлежитъ пальма первенства: съ образцовыми работами г. Мейера, Штенгеля, Лёнинга, Майера и другихъ,—съ успѣхомъ соперничаютъ работы Дюкрока, Горіу, Бертелеми и другія.

§ 11. Наука административнаго права въ Англіи.

Англо-американская политическая литература отличается отъ соотвѣтствующей литературы на континентѣ Европы тѣмъ, что не даетъ цѣльныхъ и полныхъ системъ политическихъ и юридическихъ наукъ, но представляетъ разработку отдѣльныхъ вопросовъ. Эта послѣдняя весьма нерѣдко даетъ намъ замѣчательные образчики ума, учености и таланта; стоитъ вспомнить сочиненія Дж. Ст. Милля, Герберта Спенсера, Дайси, Брайса, Беджгота, Энсона, Ляйтвуда, чтобы въ этомъ убѣдиться. Несомнѣнно, и въ Англіи различаются науки юридическія, политическія, экономическія, но мы, развѣ только по исключенію, можемъ встрѣтить здѣсь систематическіе учебники или трактаты по государственному и административному праву. Такъ, въ этомъ отношеніи, заслуживаетъ вниманія трудъ *Гуднау* — „Сравнительное административное право", вышедшій въ двухъ томахъ въ 1893 году (*Goodnow* Comparative Administrative Law). Авторъ пользуется сравнительнымъ методомъ и разсматриваетъ административную организацію, формы административной дѣятельности и административную юстицію въ Сѣверо-Американскихъ Соединенныхъ Штатахъ, Франціи, Англіи и Германіи. Такимъ образомъ, сочиненіе Гуднау захватываетъ лишь то, что во французскихъ и нѣмецкихъ системахъ входитъ обыкновенно въ общую часть. Административныхъ задачъ, по ихъ существу, авторъ не касается. При установленіи общихъ понятій объ административномъ правѣ, администраціи, законодательствѣ, Гуднау ссылается на нѣмецкихъ и французскихъ авторовъ, но въ дальнѣйшемъ сравнительномъ изложеніи онъ вполнѣ самостоятеленъ и при этомъ не ограничивается простымъ изложеніемъ законодательствъ, но входитъ въ ихъ сравнительную оцѣнку. Мы затрудняемся поставить на ряду съ сочиненіемъ Гуднау какое-либо другое англійское сочиненіе, которое представляло бы собою систематическую разработку административнаго права и приближалось бы въ этомъ отношеніи къ континентальнымъ образцамъ. Можно было бы указать на массу трудовъ англійскихъ и американскихъ ученыхъ, но всѣ они касаются или вопросовъ государственнаго устройства, или отдѣльныхъ вопросовъ управленія.

§ 12. Наука административнаго права въ Италіи.

Итальянская литература административнаго права является весьма богатой не только по количеству трудовъ, но и по разнообразію ихъ направленій, а равно и примѣняемымъ методамъ. Здѣсь мы встрѣчаемся и съ чисто догматической разработкой административнаго права, и съ сравнительно-историческимъ его изученіемъ, и съ политикой административнаго права; наконецъ, находимъ даже попытки психологическаго и соціологическаго изученія. Можно даже сказать, что ни одна изъ европейскихъ литературъ не представляетъ такого разнообразія направленій, какъ литература итальянская. Этотъ фактъ свидѣтельствуетъ, по нашему мнѣнію, о томъ, что итальянская наука административнаго права идетъ самостоятельнымъ путемъ, стремясь избѣжать узкой односторонности, характеризующей разработку науки, какъ въ Германіи, такъ, въ особенности, во Франціи. Итальянскіе ученые выгодно отличаются отъ нѣмецкихъ и французкихъ ученыхъ также тѣмъ, что они не игнорируютъ иностранныхъ литературъ и даютъ иногда очень хорошіе критическіе ихъ обзоры; наконецъ, слѣдуетъ отмѣтить еще одну черту, присущую почти всѣмъ авторамъ сочиненій по административному праву,—это стремленіе отдѣлить науку объ управленіи отъ административнаго права.

Оставляя въ сторонѣ труды писателей первой половины XIX столѣтія, каковы Романьози, Манна, Лоренцони, Сколяри и другіе, упомянемъ прежде всего о профессорѣ Неаполитанскаго университета *Фредерико Персико*, издавшемъ въ 1872—1873 годахъ сочиненіе „Начала административнаго права“, вышедшее въ 1890 году четвертымъ изданіемъ (*Frederico Persico*—Principii di diritto amministrativo). Подобно многимъ другимъ итальянскимъ ученымъ, Персико различаетъ науку объ управленіи отъ административнаго права, относя къ задачамъ первой изученіе физическаго, экономическаго, интеллектуальнаго и моральнаго состоянія общества, поскольку все это является предметомъ государственной дѣятельности.

Въ 1877—1881 г.г. вышло сочиненіе профессора Пизанскаго университета *де-Джоанни Джанквинто*—„Курсъ публичнаго административнаго права“, въ 4-хъ томахъ (*De Gioannis Gianguinto*—Corso di diritto publico amministrativo).

Подъ именемъ управленія Джоанни Джанквинто понимаетъ совокупность дѣяній административныхъ властей на основаніи законовъ и въ интересахъ общаго блага. Наука объ управленіи отличается отъ науки административнаго права тѣмъ, что изучаетъ организаціонную и техническую часть администраціи, тогда какъ послѣдняя имѣетъ своимъ предметомъ юридическую сторону администраціи. Предметомъ изложенія автора служитъ не столько право, сколько управленіе; его методъ можетъ быть признанъ политическимъ.

Профессоръ Павіанскаго университета *Франческо Феррари* въ 1880 году напечаталъ свое „Введеніе въ курсъ административной науки" (*Carlo Francesco Ferraris*—Prolusione al corso di scienza dell'amministrazione). Феррари также отличаетъ административное право отъ науки объ управленіи, но понимаетъ это различіе нѣсколько иначе, нежели другіе: къ административному праву онъ относитъ—организацію учрежденій, ихъ компетенцію и административную юстицію; къ наукѣ объ управленіи—государственную дѣятельность, направленную къ развитію физическому, экономическому и интеллектуальному; по его терминологіи, это составляетъ науку соціальнаго управленія, которая и установляетъ точную норму государственной дѣятельности, благодаря чему послѣдняя и должна оказываться благодѣтельной для гражданъ.

Къ числу догматическихъ работъ по административному праву должно быть отнесено сочиненіе профессора Римскаго университета *Лоренцо Меуччи*, появившееся первымъ изданіемъ въ 1879 году, подъ заглавіемъ „Институціи административнаго права" (*Lorenzo Meucci*—Istituzioni di diritto amministrativo). Различая, подобно другимъ, ученіе объ управленіи и административное право, авторъ относитъ къ первому техническую и матеріальную сторону администраціи, къ послѣднему—юридическую; но онъ совершенно правильно заявляетъ, что та и другая наука неразрывно между собою связаны, такъ какъ матеріальная сторона не можетъ быть въ точности уяснена безъ знакомства съ юридической, а это послѣдняя—безъ знакомства съ технической и матеріальной. Подобно нѣмецкимъ ученымъ, Меуччи раздѣляетъ систему своего административнаго права на общую и особенную части, хотя разрабатываетъ только первую, пользуясь, по опре-

имуществу, методомъ догматическимъ и вводя иногда элементъ сравненія.

Профессоръ Палермскаго университета *В. Орландо* издалъ въ 1892 году свои „Начала административнаго права“, а съ 1897 года издаетъ, при участіи многихъ другихъ ученыхъ, обширный трудъ подъ заглавіемъ „Первое полное изслѣдованіе итальянскаго административнаго права“ (Primo trattato completo di diritto amministrativo Italiano). Въ этомъ послѣднемъ изданіи Орландо также помѣстилъ очеркъ, озаглавленный „Введеніе въ административное право“ Introduzione al diritto amministrativo), въ которомъ, за изложеніемъ общихъ понятій о государствѣ, государственной власти и проч., онъ излагаетъ систему административнаго права, даетъ очеркъ его историческаго развитія и современныхъ направленій. Хотя онъ также отличаетъ административное право отъ науки объ управленіи, но считаетъ необходимымъ обѣ науки объединить въ одну обширную систему, куда входятъ: управленіе военное, финансовое, международное, внутреннее и судебная дѣятельность.

Обозрѣвая итальянскую литературу административнаго права, нельзя также не упомянуть объ *Аттиліо Бруніальти*, напечатавшемъ въ 1897 году обширный трудъ подъ заглавіемъ „Наука публичной администраціи по Л. Штейну“ (*Attilio Brunialti*—La scienza della publica amministrazione secondo L. von Stein), представляющій собою подробное изложеніе всей системы Л. Штейна въ его ученіи объ управленіи. Но въ той же книгѣ помѣщенъ обстоятельный очеркъ, принадлежащій самому Бруніальти, въ которомъ онъ даетъ характеристику современныхъ направленій въ разработкѣ административнаго права и ученія объ управленіи.

Если у выше упомянутыхъ авторовъ преобладаетъ точка зрѣнія политическая и отчасти юридическая, то въ Италіи мы находимъ также представителей соціологическаго и даже психологическаго направленія. Къ числу первыхъ принадлежитъ *Де-Бернардо*, напечатавшій въ 1883—1893 г.г. сочиненіе „Публичная администрація и соціологія“, въ двухъ томахъ (*De-Bernardo*—La publica amministrazione e la sociologia). Авторъ задался цѣлью изслѣдовать съ соціологической точки зрѣнія всю систему административнаго права и управленія. Наука объ управленіи изучаетъ, по мнѣнію Бернардо, силы,

составляющія административный организмъ, причины ихъ дѣятельности и условія ихъ развитія. Конечная задача этой науки—раскрытіе законовъ, управляющихъ явленіями административной жизни. Такимъ образомъ, авторъ совершенно правильно понимаетъ соціологическую задачу административной науки и стремится провести ее черезъ всю систему, пользуясь для этого сравнительнымъ методомъ и излагая исторію управленія въ Германіи, Франціи, Англіи и Италіи. Несмотря на эрудицію автора и знакомство съ фактами, попытка его дать соціологическое ученіе объ управленіи все-же не можетъ считаться удавшейся, такъ какъ онъ много отводитъ мѣста общимъ соображеніямъ и прибѣгаетъ нерѣдко къ пріемамъ какъ юридическаго, такъ и политическаго методовъ. На ряду съ административной наукой онъ, подобно другимъ, допускаетъ науку административнаго права и разграничиваетъ ихъ по юридическому и техническому признакамъ. Здѣсь видно вліяніе нѣмецкихъ и, въ особенности, французскихъ авторовъ. Во всякомъ случаѣ, сочиненіе Бернардо заслуживаетъ вниманія, какъ одна изъ первыхъ попытокъ соціологическаго изученія управленія.

Къ представителямъ психологическаго или, лучше сказать, соціолого-психологическаго направленія принадлежитъ профессоръ *Джованни Ваккелли*, издавшій въ 1893 году „La scienza della amministrazione come scienza autonoma“, и въ 1895 году „Le basi psicologiche del diritto publico“. Основная идея, проникающая его воззрѣнія на административное право и науку объ управленіи, заключается въ томъ, что обѣ эти науки представляютъ собою, по его мнѣнію, двѣ части одного и того же цѣлаго и что, въ сущности, должна существовать одна наука объ управленіи, обнимающая собою какъ юридическую, такъ и соціальную сторону администраціи; но эта наука вполнѣ самостоятельная, въ виду того, что административная дѣятельность есть дѣятельность sui generis, опредѣляющаяся не только причинами юридическими, экономическими и вообще соціальными, но и причинами психологическими. Всѣ лица, функціонирующія въ качествѣ административныхъ органовъ, преслѣдуютъ не свои личныя цѣли, но цѣли общаго блага, и въ этомъ направленіи проявляется ихъ воля. Каждое дѣяніе административнаго органа не есть, слѣдовательно, простой соціальный фактъ, но фактъ, прохо-

дящій, такъ сказать, сквозь призму индивидуальной и соціальной психики. Здѣсь мы имѣемъ дѣло съ административной психологіей, если такъ можно выразиться, такъ какъ волевые мотивы, руководящіе дѣятельностью органовъ управленія, представляются иными, нежели мотивы, опредѣляющіе непосредственную индивидуальную дѣятельность, преслѣдующую личныя цѣли. Наука, изучающая эту психологическую сторону администраціи въ связи со всѣми другими данными юридическаго, экономическаго и иного соціальнаго характера, и составляетъ собою науку объ управленіи. Такимъ образомъ мы видимъ, что Ваккелли бросаетъ совершенно новый лучъ свѣта на административную науку.

Вышеприведенными трудами и авторами не исчерпывается богатая итальянская литература административнаго права. Можно указать еще на Антоніо Лунго, Саббатини, Ла-Віа-Бонелли, А. Барбіери, Доменико Джура, Скальванти, Томмазини и другихъ. Всѣ они внесли свою долю вліянія въ разработку административнаго права въ Италіи и способствовали тому, что итальянская литература заняла выдающееся положеніе среди другихъ литературъ. Сравнивая ее съ литературой нѣмецкой и французской, ей слѣдуетъ отдать, по крайней мѣрѣ въ нѣкоторыхъ отношеніяхъ, пальму первенства. Если въ нѣмецкой и французской административной наукѣ высшаго развитія достигла догматическая разработка административнаго права, то на этомъ дѣло, въ сущности, и остановилось. Многіе десятки трудовъ пишутся по одному и тому же шаблону съ одной и той же цѣлью—юридической интерпретаціи, не задаваясь никакими другими цѣлями, въ ошибочномъ предположеніи, что юридико-догматическая разработка есть единственно возможная и полезная. Не то мы видимъ въ итальянской литературѣ. На ряду съ прекрасными образцами юридической разработки (Меуччи), здѣсь встрѣчаются и даже, можно сказать, господствуютъ другія направленія, стремящіяся выяснить соціальную сторону управленія и прибѣгающія для этого къ различнымъ пріемамъ—политическому, соціологическому, психологическому. Такимъ образомъ, итальянская литература вноситъ въ дѣло разработки административнаго права новую живую струю, считая для себя слишкомъ тѣсными рамки сухой и формальной юридической догматики.

§ 13. Наука административнаго права въ Россіи.

Наука административнаго права въ Россіи возникла и развивалась подъ непосредственнымъ вліяніемъ литературы западно-европейской. Первые наши полицеисты Крижаничъ и Посошковъ были сторонниками принудительнаго государственнаго вмѣшательства во всѣ области народной жизни; эти идеи, нашедшія свое развитіе, главнымъ образомъ, какъ мы видѣли, въ германской литературѣ, были вполнѣ согласными и съ условіями государственной жизни въ Россіи въ XVII и XVIII столѣтіяхъ. И дальнѣйшее развитіе науки въ XIX столѣтіи двигалось подъ тѣмъ же западно-европейскимъ вліяніемъ, отражая на себѣ не только общія направленія, но и отдѣльныя литературныя теченія. Такъ, первый, болѣе или менѣе обширный трудъ, изданный въ 1840 году профессоромъ С.-Петербургскаго университета *Н. Рождественскимъ*, подъ заглавіемъ „Основанія государственнаго благоустройства, съ примѣненіемъ къ россійскимъ законамъ“, носитъ на себѣ явные слѣды вліянія Р. Ф. Моля; подобно послѣднему, авторъ признаетъ превентивную юстицію, во многомъ слѣдуетъ его системѣ и пользуется, подобно Молю, политико-юридическимъ методомъ. Болѣе самостоятельности мы находимъ въ небольшомъ сочиненіи профессора Харьковскаго университета *И. Платонова*, изданномъ въ 1856 году подъ заглавіемъ „Вступительныя понятія въ ученіе о благоустройствѣ и благочиніи государственномъ“. Не представляя собою изложенія полной системы науки, это сочиненіе богато критическими взглядами автора и многочисленными литературными указаніями. Далѣе, если въ западной Европѣ разработка административнаго права принимала иногда значительную окраску экономической науки, въ лицѣ напримѣръ, Рау и Зодена, то и въ Россіи, хотя значительно позже, мы встрѣчаемся съ тѣмъ же направленіемъ въ лицѣ, напр., проф. *Н. Бунге* и *А. Антоновича*. Тотъ и другой въ своихъ трудахъ по полицейскому праву являются болѣе экономистами, нежели полицеистами, отводя первенствующее мѣсто не только вопросамъ экономической политики, но и политической экономіи и статистики. Проф. Антоновичъ желалъ бы поставить науку о государственномъ благоустройствѣ въ число точныхъ наукъ, пользующихся эмпирическимъ методомъ; въ виду, однако,

неосуществимости такого желанія, онъ довольствуется, такъ называемой имъ, исторической дедукціей, при чемъ цѣлью науки ставитъ изученіе началъ организаціи народнаго благосостоянія и условій жизнедѣятельности народнаго организма. Къ сожалѣнію, взгляды автора не чужды противорѣчій, а методъ, которымъ онъ пользуется, едва ли можно признать исторической дедукціей, такъ какъ въ пріемахъ автора обнаруживается разнообразіе: историко-догматическіе пріемы уживаются съ политическими и соціологическими.

Весьма заслуженной извѣстностью пользуется трудъ проф. С.- Петербурскаго университета *И. Андреевскаго*, подъ заглавіемъ „Полицейское право", выдержавшій два изданія — первое въ 1871—1873 г., второе въ 1874 году. Испытывая на себѣ вліяніе нѣмецкихъ авторовъ и понимая полицію, какъ особую государственную задачу, проф. Андреевскій обнаружилъ въ своемъ сочиненіе и много самостоятельности, что подтверждается богатствомъ разработываемаго имъ юридическаго матеріала и основательнымъ изученіемъ не только исторіи науки, но и исторіи управленія. Слѣдуя во многомъ за Молемъ въ дѣлѣ систематизаціи матеріала и излагая науку полицейскаго права, Андреевскій признаетъ также и науку о полиціи, понимая ее, какъ часть политики. Но методологическіе пріемы автора отличаются той же пестротой, что и у другихъ авторовъ: въ большинствѣ случаевъ, авторъ рѣшаетъ вопросъ о томъ, каковы должны быть предпринимаемыя государствомъ мѣры, чтобы быть благодѣтельными; въ связи съ этимъ практикуется пріемъ критическій, такъ какъ авторъ оцѣниваетъ сравнительное достоинство литературныхъ взглядовъ на цѣлесообразность тѣхъ или другихъ мѣропріятій, въ то же время авторъ сравнительно-исторически излагаетъ законодательства различныхъ государствъ, обращая особенное вниманіе на Россію, въ отношеніи которой онъ не ограничивается изложеніемъ законовъ, но въ значительной мѣрѣ захватываетъ распрядительную дѣятельность органовъ общественнаго управленія.

Результатомъ западно-европейскаго вліянія является и сочиненіе проф. Новороссійскаго университета *М. Шпилевскаго*, носящее заглавіе „Полицейское право, какъ самостоятельная отрасль правовѣдѣнія" и изданное въ 1875 году. Въ семидисятыхъ годахъ въ Германіи появилось сочиненіе Рёс-

слера „Учебникъ нѣмецкаго административнаго права“, первый томъ котораго носитъ названіе „Общественное право управленія“. Это сочиненіе, оставшееся въ Германіи безъ всякаго вліянія и послѣдователей, нашло откликъ въ Россіи, въ проф. М. Шпилевскомъ, который, примыкая въ принципѣ къ Рёсслеру, имѣлъ въ виду самостоятельно разработать систему права общественнаго управленія. Содержаніе науки общественнаго права, однако, по заявленію самаго автора, ничѣмъ не отличается отъ содержанія полицейскаго права, и обосновать новую науку ему такъ же не удалось, какъ не удалось его предшественнику Рёсслеру. Ставя между государственнымъ и частнымъ правомъ право общественное, Шпилевскій слишкомъ расширяетъ понятіе общества, считая его особымъ организомъ, составъ котораго тотъ же, что и составъ народа. Если государственное право имѣетъ своимъ предметомъ организацію власти, частное право—имущественныя отношенія, то общественное право имѣетъ своимъ предметомъ культурныя задачи, достиженіе человѣческой личностью высшаго развитія и удовлетворенія ея потребностей. „Общественное право настоящаго времени, говоритъ авторъ, въ отличіе отъ полицейскаго или административнаго права, есть право общества на развитіе и охраненіе его интересовъ при содѣйствіи и подъ надзоромъ правительства“. Изъ этого опредѣленія довольно явственно обнаруживается несостоятельность воззрѣній автора. Субъектомъ общественнаго права авторъ признаетъ общество въ томъ его видѣ, въ какомъ оно, въ качествѣ цѣлаго, не существуетъ. Сама по себѣ идея общественнаго права не должна быть отрицаема, въ виду того, что разнаго рода общественные союзы могутъ быть субъектами права, могутъ стоять въ извѣстнаго рода правоотношеніяхъ какъ къ государственымъ учрежденіямъ, такъ и къ частнымъ лицамъ; слѣдовательно, совокупность юридическихъ нормъ, опредѣляющихъ эти отношенія, можетъ быть названа общественнымъ правомъ. Авторъ расматриваемаго труда близко подходитъ къ такому пониманію, когда говоритъ о правѣ соціальной огранизаціи народа и когда онъ указываетъ на различныя формы общественныхъ союзовъ, но при разсмотрѣніи вопроса объ общественной дѣятельности онъ имѣетъ въ виду дѣятельность цѣлаго народа, отождествляя въ то же время интересы отдѣльной человѣческой личности съ инте-

ресами всего народа. Уже одного этого достаточно, чтобы видѣть, что попытка автора конструировать особую науку общественнаго права не можетъ быть признана удачной. Въ заслугу автора надо поставить дѣлаемый имъ обстоятельный очеркъ научной литературы, излагаемой авторомъ въ систематическомъ порядкѣ и съ критической оцѣнкой.

Къ новѣйшимъ трудамъ по административному праву принадлежатъ труды И. Тарасова, П. Шеймина, Э. Берендтса, В. Дерюжинскаго и Н. Бѣлявскаго.

Профессоръ Московскаго университета *Тарасовъ* напечаталъ нѣсколько крупныхъ сочиненій по полицейскому и администаративному праву, къ числу которыхъ, помимо монографій, мелкихъ статей и брошюръ, принадлежатъ слѣдующіе систематическіе курсы: 1) „Краткій очеркъ административнаго права“, 1888 г., 2) „Учебникъ науки полицейскаго права, въ четырехъ выпускахъ“, 1891—1896 г. и 3) „Очеркъ науки полицейскаго права“, 1897 г. Такъ какъ послѣднее изъ приведенныхъ сочиненій содержитъ въ себѣ безъ всякихъ измѣненій взгляды автора по основнымъ вопросамъ науки, высказанные имъ въ ранѣе вышедшемъ большомъ учебникѣ, и такъ какъ „Очеркъ“ является результатомъ сокращенія и переработки „Учебника“ по вопросамъ особенной части, то мы и считаемъ возможнымъ, при уясненіи взглядовъ автора, остановиться на его послѣднемъ трудѣ.

Подъ именемъ полицейскаго права авторъ разумѣетъ науку о правовыхъ нормахъ, опредѣляющихъ полицейскую дѣятельностъ государства; если нормы, служащія предметомъ науки, опредѣляютъ дѣятельность даннаго государства и въ данное время, то наука называется положительнымъ полицейскимъ правомъ, если же нормы не относятся къ одному только конкретному государству, то получается теорія полицейскаго права. По словамъ автора, она изслѣдуетъ правоотношенія, возникающія изъ полицейской дѣятельности государства, а равно задачи, формы и границы этой дѣятельности. Полицію авторъ понимаетъ въ тѣсномъ смыслѣ, какъ дѣятельность, обезпечивающію публичную и частную безопасность. Явленія, служащія объектомъ изученія науки полицейскаго права, должны быть изслѣдуемы, по мнѣнію автора, методомъ индуктивно-дедуктивнымъ. Отсюда можно думать, что авторъ признаетъ не только науку административнаго

права, но и науку объ управленіи. Система автора напоминаетъ систему нѣмецкихъ учебниковъ, заключая въ себѣ общую и особенную части. Разсмотрѣніе въ отдѣлѣ о безопасности вопросовъ общественнаго призрѣнія и благотворительности едва ли можно признать правильнымъ. Мѣры хозяйственнаго управленія изложены по системѣ политической экономіи. Методологическіе пріемы автора имѣютъ, какъ и у другихъ нашихъ полицеистовъ, смѣшанный характеръ: онъ излагаетъ законодательства различныхъ государствъ, приводитъ соображенія въ пользу цѣлесообразности тѣхъ или другихъ мѣръ, нерѣдко характеризуетъ фактическое состояніе тѣхъ или другихъ отраслей управленія, такимъ образомъ, одновременно пользуется пріемами методовъ юридическаго, политическаго и описательно-соціологическаго.

Съ 1891 года сталъ выходить отдѣльными выпусками „Учебникъ права внутренняго управленія“ г. *Шеймина*, теоретическіе взгляды котораго сложились, очевидно, подъ вліяніемъ Л. Штейна. Подъ именемъ управленія авторъ понимаетъ государственную дѣятельность, направленную къ споспѣшествованію интересамъ государства и народа; эта дѣятельность въ разные историческіе періоды имѣетъ различный характеръ. Въ частности, управленіе раздѣляется на судебное, финансовое, военное, международное и внутреннее; наука, излагающая и изучающая юридическія нормы, опредѣляющія это послѣднее, называется наукой права внутренняго управленія, въ отличіе отъ науки внутренняго управленія, имѣющей своей задачей раскрытіе естественныхъ законовъ развитія управленія при помощи примѣненія индуктивнаго метода. Система автора представляетъ собою общую и особенную части. Распредѣленіе матеріала послѣдовательно и цѣлесообразно. Методъ автора большею частью сравнительно-историческій, при чемъ предметомъ изложенія служитъ административное законодательство, такъ что все сочиненіе представляетъ собою не систему науки внутренняго управленія, но, согласно съ даннымъ ему заглавіемъ, систему права внутренняго управленія.

Упомянемъ также о книгѣ г. *Берендтса*—„Опытъ системы административнаго права“, изданной въ 1898 году, въ которой авторъ излагаетъ свой взглядъ на понятіе административнаго права, какъ науки, его задачи, систему и методъ.

Понятіе административнаго права формулируется такъ же, какъ и у большинства нѣмецкихъ ученыхъ юридическаго направленія, но система, намѣчаемая авторомъ, имѣетъ свои особенности. Она заключаетъ въ себѣ слѣдующія три части: 1) объективное административное право, устанавливающее границу правъ и обязанностей органовъ власти, съ одной стороны, и членовъ государственнаго общенія—съ другой, при защитѣ ими интересовъ частной и общественной жизни; 2) субъективное административное право государственной власти и ея органовъ, куда относятся организація учрежденій и выясненіе тѣхъ обязательныхъ и принудительныхъ мѣръ, которыя могутъ быть приняты органами власти въ предѣлахъ, указанныхъ нормами административнаго права, и 3) субъективное административное право участниковъ государственнаго общенія. Такъ какъ субъективное право не можетъ быть противополагаемо объективному, то очевидно, что указанныя три части могли бы сгруппироваться только въ двѣ. Кромѣ того, нельзя не видѣть, что приведенная система въ значительной степени соотвѣтствуетъ системѣ общей части административнаго права при строго юридической его разработкѣ. Въ изданной книгѣ авторъ, впрочемъ, не даетъ никакой разработки, а намѣчаетъ лишь основныя понятія. Къ установленію теоріи административнаго права онъ относится отрицательно, полагая возможной разработку лишь положительнаго административнаго права даннаго народа. Сравнительный пріемъ можетъ быть полезенъ лишь для выясненія положительнаго права. Такимъ образомъ, авторъ не примыкаетъ къ тѣмъ представителямъ науки, которые, какъ, напр., Сарвей, Э. Мейеръ, Зейдель и другіе, считаютъ возможной теоретическую разработку административнаго права; авторъ, вопреки своимъ принципіальнымъ заявленіямъ относительно юридическаго метода, даетъ намъ свѣдѣнія, не имѣющія никакого юридическаго характера, затѣмъ излагаетъ исторію управленія, главнымъ образомъ, въ Россіи, останавливается на характерѣ правительственной политики и, такимъ образомъ, далеко выходитъ за предѣлы историко-догматическаго метода.

Въ 1903 году вышелъ трудъ проф. Дерюжинскаго подъ заглавіемъ „Полицейское право“ выпущенный въ 1908 г. вторымъ изданіемъ. Во вступленіи авторъ установляетъ понятіе управленія, внутренняго управленія и соотвѣтствующихъ

наукъ. Предметомъ полицейскаго права, по его мнѣнію, является внутреннее управленіе, было бы правильнѣе сказать, государственныя нормы, регулирующія внутреннее управленіе, такъ какъ внутреннее управленіе, какъ дѣятельность, составляетъ предметъ науки о внутреннемъ управленіи. Въ томъ же вступленіи дается историческій очеркъ развитія науки въ связи съ развитіемъ самой государственной жизни въ Европѣ. Система науки распадается, по автору, на три части: первая изучаетъ хозяйственную дѣятельность государства, проявляемую въ цѣляхъ содѣйствія экономическому благосостоянію; вторая изучаетъ дѣятельность государства, содѣйствующую духовно-интеллектуальному развитію населенія и третья—всѣ тѣ отрасли государственной дѣятельности, которыя, не относясь къ двумъ первымъ, имѣютъ своей задачей содѣйствіе культурному развитію какъ цѣлаго общества, такъ и отдѣльныхъ членовъ его. Въ эту послѣднюю часть входятъ: полиція безопасности, ученіе о медицинской и санитарной полиціи и о мѣрахъ къ охраненію общественной нравственности; наконецъ, сюда же относятся полиція прессы, пути и средства сношеній, общественное призрѣніе. Очевидно, однако, что всѣ вопросы, вводимые авторомъ въ третью часть, нѣтъ возможности связать какой-либо общей идеей, и самъ авторъ, излагая содержаніе науки въ своемъ учебникѣ, не держится предложенной имъ системы. Эта послѣдняя пока еще не обнимаетъ всѣхъ отдѣловъ. Но многіе изъ изложенныхъ отдѣловъ разработаны весьма обстоятельно, съ историческими указаніями и характеристикой новѣйшаго законодательства какъ Россіи, такъ и главнѣйшихъ западно-европейскихъ государствъ. Таковы отдѣлы о полиціи безопасности, печати, полиціи нравовъ, общественномъ призрѣніи. Напротивъ, въ отношеніи народнаго образованія и фабричнаго дѣла изложено одно только русское законодательство.

Въ 1904 году вышло „Полицейское право“ проф. Бѣлявскаго. Авторъ разграничиваетъ ученіе о внутреннемъ управленіи и ученіе о правѣ внутренняго управленія; не входя въ разработку перваго, онъ излагаетъ послѣднее останавливаясь, главнымъ образомъ, на русскомъ законодательствѣ; въ основу историческихъ очерковъ; по собственнымъ его словамъ, положенъ извѣстный трудъ проф. Андреевскаго: „Полицейское право“. Нѣкоторые отдѣлы, какъ, напр., вопросъ

объ общественномъ призрѣніи, изложены съ большей полнотой и обстоятельностью, нежели другіе, гдѣ все вниманіе автора обращено на возможно полное изложеніе русскаго законодательства.

IV.

СУЩЕСТВЕННЫЯ ЧЕРТЫ ВЪ ИСТОРІИ РАЗВИТІЯ ВНУТРЕННЯГО УПРАВЛЕНІЯ ВЪ ЕВРОПЕЙСКИХЪ ГОСУДАРСТВАХЪ.

Литература. *Чичеринъ*. Областныя учрежденія Россіи въ XVII вѣкѣ 1856. *Градовскій*. Исторія мѣстнаго управленія. 1868. *Андреевскій*. Полицейское право. 1874. *Warnkönig u L. Stein*. Französische Staats-und Rechtsgeschichte. 1846—1848. *Bornhak*. Geschichte des preussischen Verwaltungsrechts. 1884—1886. *Гнейстъ*. Исторія государственныхъ учрежденій Англіи. 1885. *Glasson*. Histoire du droit et des institutions de la France. I—V. 1877—1893.

§ 14. Первый періодъ существованія европейскихъ государствъ.

Опредѣленіе того пути, по которому слѣдуетъ развитіе отношеній государства къ дѣлу индивидуальнаго развитія личности, уясненіе тѣхъ причинъ, которыя обусловливаютъ эти отношенія, возможно, какъ было нами замѣчено, лишь при посредствѣ историко-сравнительнаго метода. При помощи этого метода должна быть изложена каждая изъ отраслей внутренняго управленія; т. е., дѣятельность государства по отношенію къ физической жизни личности, духовной и экономической. Развитіе каждой изъ этихъ отраслей, по самому свойству затрагиваемыхъ ими отношеній и потребностей личности, должно носить особый, индивидуальный характеръ, то или другое направленіе государственной дѣятельности въ каждой изъ нихъ должно имѣть свои особыя причины; однако, эти причины не единственныя въ каждой изъ отраслей внутренняго управленія; историческія данныя и наблюденія надъ современной жизнью народовъ показываютъ, что, несмотря на все разнообразіе предметовъ, вызывающихъ госуд. дѣятельность, эта послѣдняя всегда носитъ одинъ общій характеръ, одно направленіе, которое, характеризуя собою всю госуд.

дѣятельность, сообщается въ то же время и каждой изъ отраслей этой дѣятельности въ отдѣльности. Но, если это такъ, то необходимо допустить, что существуютъ также и общія причины, обусловливающія направленіе госуд. дѣятельности въ тотъ или другой моментъ государственной жизни. И дѣйствительно исторія вполнѣ это подтверждаетъ. Въ виду сказаннаго, мы остановимся на уясненіи общаго характера внутренняго управленія.

Внутреннее управленіе, какъ самостоятельная отрасль госуд. дѣятельности, имѣетъ, сравнительно съ другими вѣтвями этой дѣятельности, позднѣйшее происхожденіе; оно появляется лишь тогда, когда государство вполнѣ окрѣпло, когда во главѣ его явилась единая верховная государственная власть. Съ этого момента, казалось бы, и слѣдовало начать изученіе внутренняго управленія въ его историческомъ развитіи. Если на предшествовавшихъ ступеняхъ госуд. развитія вовсе не существовало внутренняго управленія, то мы должны, по крайней мѣрѣ, уяснить себѣ тѣ причины, которыя обусловливали его отсутствіе, а также указать на то, что замѣняло его, въ чемъ человѣческая личность находила восполненіе недостаточности своихъ силъ, и находила ли даже его въ чемъ либо.

Начало образованія ново-европейскихъ государствъ мы должны отнести къ первымъ вѣкамъ нашего лѣтосчисленія, такъ какъ лишь съ этого времени начинается достовѣрная исторія этихъ государствъ. Конечно, зародыши этихъ государствъ въ дѣйствительности относятся къ болѣе глубокой древности, къ временамъ доисторическимъ; но, съ одной стороны, невозможность проникнуть въ эти столь отдаленныя отъ насъ эпохи, съ другой, и это въ данномъ случаѣ, въ особенности, важно, отсутствіе въ началѣ даже историческаго времени прочно организованныхъ государствъ, даетъ намъ нѣкоторое право отнести начало образованія европейскихъ государствъ къ указанному періоду времени. Въ эту первоначальную эпоху мы видимъ вполнѣ хаотическое состояніе тѣхъ элементовъ, изъ которыхъ, путемъ продолжительнаго процесса, впослѣдствіи сложились и окрѣпли европейскія государства, а такими основными элементами, какъ извѣстно, являются государственная власть, территорія и народъ. Если эти элементы въ разсматриваемый начальный періодъ и бы-

ли уже на лицо, то они не отличались устойчивостью, между ними не было той связи, того соотношенія, которыя необходимы для всякаго установившагося государства. Въ эту эпоху мы видимъ разсѣянными по всей Европѣ множество племенъ и народностей. Во главѣ этихъ общественныхъ соединеній стоятъ короли и князья, въ лицѣ которыхъ, повидимому, и сосредоточивается государственная власть. Но если, дѣйствительно, власть князей и королей въ этотъ первоначальный періодъ развитія напоминаетъ собою верховную власть, то, вникая въ сущность ея, мы видимъ, что она покоится на крайне зыбкихъ основаніяхъ: принадлежность ея тому или другому лицу опредѣляется — то избраніемъ, то наслѣдованіемъ, то, захватомъ, при помощи оружія; нельзя даже сказать, чтобы она всегда принадлежала единичной личности; примѣръ нѣкоторыхъ народностей показываетъ, что власть эта иногда переходила изъ рукъ единичныхъ лицъ въ руки общественныхъ соединеній и наоборотъ. Если настолько разнообразны были способы полученія власти, то и положеніе ея не отличалось прочностью. Княжеская власть ограничивалась то народомъ, народными собраніями, вѣчемъ, то дружиной, войскомъ, то отдѣльными общественными классами. Ограниченія эти не покоились на какихъ-либо опредѣленныхъ нормахъ, подобныхъ, напримѣръ, основнымъ законамъ современныхъ конституціонныхъ государствъ; они носили или совершенно случайный характеръ, или вытекали изъ фактическихъ отношеній между властью и народомъ и тѣми или другими общественными соединеніями, или наконецъ, покоились на обычаяхъ и договорахъ.

Не въ болѣе опредѣленномъ положеніи находились и другіе элементы, входящіе въ понятіе государства—территорія и народъ. Стремленіе разныхъ народностей къ политической самостоятельности, въ связи съ господствомъ дружиннаго начала и военнымъ характеромъ всей жизни, порождало безпрерывныя столкновенія между образующимися политическими единицами; въ этой борьбѣ побѣда оставалась, конечно, за сильнѣйшими, а результатомъ ея была иногда совершенная перемѣна территоріи; побѣжденная народность иногда покидала свое прежнее мѣстонахожденіе и, уступая напору силы, шла искать новыхъ мѣстъ для поселенія. Кромѣ того, склонность къ бродячей жизни была свойственна большин-

ству народностей. Наконецъ, народа, какъ единаго и сплоченнаго политическаго цѣлаго, также не существовало. Различныя племена то соединялись, то снова разъединялись. Соединенныя искусственно, при посредствѣ войнъ, они не могли образовать единаго цѣлаго, между ними не было внутренняго единства, а при слабости и неустойчивости госуд. власти, при постоянныхъ враждебныхъ столкновеніяхъ, ассимилированія достичь было не легко. Таково было состояніе основныхъ госуд. элементовъ въ начальный періодъ развитія европейскихъ государствъ. Если каждый изъ нихъ въ отдѣльности не покоился на сколько-нибудь прочныхъ основаніяхъ, то тѣмъ болѣе не могло быть между ними и единства, того гармоническаго соотношенія, которое характеризуетъ собою сложившіяся, окрѣпшія государства. Главною причиною хаотическаго состоянія основныхъ госуд. элементовъ является слишкомъ еще низкій уровень цивилизаціи народовъ, населявшихъ Европу въ этотъ періодъ. Грубость нравовъ, стремленіе къ безграничной свободѣ и независимости, господство физической силы, отсутствіе интеллектуальнаго развитія— вотъ причины, обусловливавшія хаотическое состояніе основныхъ госуд. элементовъ. Разсматриваемый періодъ былъ эпохой первоначальнаго формированія европейскихъ государствъ; между возникавшими политическими единицами велась борьба за существованіе, въ слѣдствіе чего всѣ жизненныя силы, какія только находились въ этихъ политическихъ зародышахъ, были направлены къ самоукрѣпленію, къ защитѣ, къ отстоянію своей независимости и самаго существованія. Безпорядочное состояніе госуд. элементовъ внутри образующихся политическихъ организацій и необходимость, съ другой стороны, вести внѣшнюю борьбу, дѣлали процессъ формированія государства крайне медленнымъ и труднымъ; понадобилось нѣсколько вѣковъ для того, чтобы выработался новый порядокъ; даже и въ этотъ второй періодъ, какъ увидимъ ниже, европейскія государства, хотя и вступили въ новый фазисъ своего развитія, все же они не получили еще характера цѣльныхъ и самостоятельныхъ политическихъ организмовъ. Если таковы были условія существованія европейскихъ государствъ въ первый, начальный періодъ ихъ развитія, то понятно, что вовсе еще не могло быть мѣста для той отрасли госуд. дѣятельности, которая называется внутреннимъ управленіемъ и

цѣль которой заключается въ содѣйствіи благосостоянію личности. Сообразно съ характеромъ всей жизни и отношеніями между различными народностями, государств. дѣятельность этого періода была, по преимуществу, военной и финансовой; та и другая дѣятельность были необходимы въ видахъ упроченія государственной самостоятельности. Это не были, конечно, организованныя вѣтви управленія, такъ какъ организація была несовмѣстна съ характеромъ всей жизни, но все же въ той и другой дѣятельности слѣдуетъ видѣть зародыши этихъ отраслей, продолжавшіе безпрерывно развиваться и совершенствоваться. На ряду съ этими видами дѣятельности мы видимъ зародыши международной и судебной. Всѣ виды госуд. дѣятельности отличались простотою и безъискуственностью, но въ то же время къ каждой изъ нихъ встрѣчался, въ большей или меньшей степени, элементъ насилія, т. е., на каждой изъ нихъ отражался характеръ всей эпохи. Военная дѣятельность заключалась въ приготовленіяхъ къ походу, въ сборѣ войска, въ совѣщаніяхъ князя или короля съ дружинниками, а иногда и съ народнымъ собраніемъ, относительно плана похода и проч. Финансовая дѣятельность состояла въ сборѣ дани съ покоренныхъ племенъ. Международныя отношенія хотя и основывались не рѣдко на договорахъ, но послѣдніе не отличались прочностью. Судебная дѣятельность выражалась въ самой первобытной формѣ: объ этомъ свидѣтельствуетъ во 1) отправленіе суда непосредственно княземъ; 2) производство суда по преимуществу въ мирное время (извѣстіе у Waitz'а относит. германцевъ); 3) кровавая месть.

Внутренняго же управленія, какъ самостоятельной отрасли государств. дѣятельности, не существовало въ этомъ періодѣ даже и въ зародышѣ. Забота государства о благосостояніи его членовъ не могла еще входить въ сферу его дѣятельности; этому препятствовало отсутствіе организаціи въ самомъ государствѣ; государство направляло всѣ свои силы, какъ уже замѣчено, къ собственному укрѣпленію, тратило ихъ въ борьбѣ за существованіе съ другими образующимися политическими организаціями; а при этомъ условіи невозможна была дѣятельность государства на пользу благосостоянія его членовъ. Нельзя, конечно, отрицать, что отдѣльныя мѣры, въ видахъ улучшенія внутренней жизни, предпринимались государствомъ; но это было нѣчто случайное, отрывочное, по-

являвшееся въ періоды временнаго затишья, когда казалось, что основные госуд. элементы упрочивались и приходили между собою въ единеніе; однако, явленіе это было обманчивое, единство между госуд. элементами было временное, оно скоро нарушалось, а вмѣстѣ съ тѣмъ исчезала и возможность госуд. дѣятельности, направленной ко благу личности. Дѣятельность эта, так. образомъ, не могла быть систематичной и правильной; благосостояніе народа не могло еще быть предметомъ постоянныхъ заботъ государства.

Человѣческая личность въ дѣлѣ удовлетворенія своихъ потребностей и достиженія благосостоянія была предоставлена самой себѣ; правда, и самыя потребности были не сложны и средства ихъ удовлетворенія, въ большинствѣ случаевъ, находились въ рукахъ самой личности, по скольку, конечно, этому не препятствовалъ весь строй жизни, проникнутый насиліемъ и произволомъ. Но все же нѣкоторыя потребности не могли быть удовлетворяемы единичными усиліями; въ такомъ случаѣ личность находила пополненіе своихъ силъ въ другихъ личностяхъ, въ общеніи, въ особенномъ устройствѣ мѣстной жизни. Затѣмъ, органомъ, хотя отчасти содѣйствовавшимъ благосостоянію личности, является христіанская церковь. Разсматриваемый періодъ существованія европейскихъ государствъ, кромѣ указанныхъ его особенностей, замѣчателенъ тѣмъ, что въ теченіе его постепенно распространяется по всѣмъ европейскимъ государствамъ христіанство, первоначальная роль котораго заключалась въ смягченіи нравовъ, въ обузданіи своеволія и насилія; органами, взявшими на себя трудъ распространенія христіанскаго ученія, являются церкви и монастыри; въ нихъ же, отчасти подъ вліяніемъ самаго духа христіанскаго ученія, отчасти въ силу самостоятельнаго положенія и значенія, какое вскорѣ уже получило духовенство, наконецъ, подъ вліяніемъ значительныхъ средствъ, находившихся въ его рукахъ, сосредоточивались и заботы о благѣ человѣческой личности. Въ особенности, въ церквахъ и монастыряхъ впервые зарождается стремленіе къ распространенію духовнаго развитія; ими предпринимаются мѣры по общественному призрѣнію; мѣста нахожденія епископовъ дѣлаются торговыми и промышленными центрами. Такимъ образомъ, мы видимъ, что, взамѣнъ дѣятельности государственной, выступаетъ въ этой сферѣ дѣятельность частная и

общественная; и эта послѣдняя являлась не какъ правило, но скорѣе какъ исключеніе, такъ какъ вообще всѣ условія жизни слишкомъ мало благопріятствовали ея развитію. На какомъ уровнѣ развитія находилось благосостояніе личности въ дѣйствительности, это обусловливалось индивидуальными особенностями каждой страны, и, по преимуществу тѣмъ, въ какой степени заставлялъ себя чувствовать тотъ основной характеръ эпохи, который изображенъ нами выше.

Разсмотрѣнный нами начальный періодъ развитія государства занимаетъ собою нѣсколько вѣковъ. Окончаніе этого періода, равно какъ и наступленіе новаго, нельзя опредѣлить какимъ-либо точнымъ моментомъ времени. За такой моментъ обыкновенно принимается XI-й вѣкъ; но это только значитъ, что въ теченіи этого вѣка характерныя черты новаго періода настолько сформировались, настолько обособились, что совершенно заслонили собою явленія предшествующаго періода; въ XI вѣкѣ, новая эпоха, въ большинствѣ западно-европейскихъ государствъ, представляется уже вполнѣ развившеюся, окрѣпшею. Нельзя, конечно, сказать, что наступленіе такого состоянія вездѣ совершилось въ одно время: въ однихъ государствахъ новыя условія жизни сформировались нѣсколько ранѣе XI-го вѣка, въ другихъ, какъ, напримѣръ, на Востокѣ, нѣсколько позже; только что въ большинствѣ европейскихъ государствъ новая эпоха, дѣйствительно, можетъ вести свое лѣтосчисленіе съ XI вѣка. Самая продолжительность новаго періода также далеко не вездѣ одинакова; не вездѣ въ одинаковой степени развились и характерныя черты этого порядка; здѣсь громадную роль играли индивидуальныя особенности различныхъ государствъ и условія существованія ихъ въ предшествующій періодъ.

§ 15. Періодъ феодализма.

Второй періодъ въ исторіи европейскихъ государствъ характеризуется на Западѣ, такъ называемымъ, „феодализмомъ“, на Востокѣ, въ предѣлахъ нынѣшней Россіи, „удѣлами“. Въ томъ и другомъ явленіи, не смотря на весьма значительныя особенности каждаго изъ нихъ, выражается духъ новой эпохи. Намъ нѣтъ надобности входить въ подробное

разсмотрѣніе фактовъ, характеризующихъ оба явленія; мы ограничимся лишь существенными чертами, коснемся этихъ явленій лишь постольку, поскольку это необходимо для объясненія, почему и въ эту эпоху не существовало внутренняго управленія въ качествѣ самостоятельной отрасли госуд. дѣятельности.

Наиболѣе характерной и при томъ общей для всѣхъ европейскихъ государствъ чертой второго періода въ развитіи государства, является господство частнаго начала. Въ Западной Европѣ это начало выразилось, какъ мы сказали, въ феодализмѣ. Въ XI-мъ и послѣдующихъ вѣкахъ вся Западная Европа представляется раздѣленною на множество большихъ и малыхъ областей; во главѣ каждой области стоитъ одно лицо—поземельный владѣлецъ; наиболѣе мелкія области находятся въ зависимости отъ крупныхъ, эти, въ свою очередь, подчинены крупнѣйшимъ; такимъ образомъ, является цѣлый рядъ областей, связанныхъ между собою іерархической подчиненностью. Во главѣ этой іерархической лѣстницы стоялъ король, считавшійся главою общества, верховнымъ феодальнымъ владѣльцемъ и собственникомъ земли. Однако, зависимость однихъ землевладѣльцевъ отъ другихъ являлась крайне непрочною и почти формальною; каждый пользовался полной самостоятельностью въ своихъ владѣніяхъ; изъ этого правила не исключался и король; и онъ, хотя и стоялъ во главѣ общества, хотя и считался верховнымъ государемъ цѣлаго государства, въ сущности былъ только король въ своемъ владѣніи; присваиваемыя ему права верховной госуд. власти оказывались фиктивными. За предѣлами собственныхъ владѣній власть его была почти безсильна. Каждому землевладѣльцу, въ особенности, крупному, въ силу самого факта землевладѣнія, принадлежали права верховной власти. Так. образомъ, въ этотъ періодъ верховная государственная власть является совершенно раздробленной. Можно сказать, что королей было столько же, сколько поземельныхъ владѣній; каждое государство, какъ само входило въ составъ болѣе крупныхъ, такъ и содержало въ себѣ нѣсколько мелкихъ. Это былъ цѣлый рядъ государствъ въ государствѣ. Итакъ, одинъ изъ главныхъ основныхъ элементовъ государства—государственная власть—и въ этотъ второй періодъ не получилъ опредѣленности и устойчивости. Образованію та-

кого порядка, какъ нельзя болѣе, способствовало существованіе въ предшествующій періодъ дружинъ и отсутствіе какой бы то ни было безопасности, въ слѣдствіе военнаго направленія всей жизни. Предводители дружинъ, упрочиваясь въ завоеванныхъ земляхъ, дарили земли своимъ дружинникамъ; это обстоятельство послужило причиною обособленія и укрѣпленія каждаго изъ нихъ въ собственномъ владѣніи. Съ другой стороны, при господствѣ силы, защиту и покровительство можно было найти также только у сильнаго; отсюда сгруппированіе около сильнаго землевладѣльца болѣе мелкихъ и слабыхъ и образованіе такимъ путемъ маленькихъ самостоятельныхъ центровъ. Раздробленность госуд. власти на Западѣ не ограничивается еще существованіемъ феодаловъ; въ теченіи этого же періода развиваются и вновь образуются самостоятельныя городскія общины вступившія въ борьбу съ притѣсненіями феодаловъ; мало-по-малу они пріобрѣтаютъ собѣ разнообразныя привиллегіи и, въ концѣ концовъ, совершенно освобождаются изъ-подъ феодальной зависимости, являются на столько же самостоятельными, на сколько и самые феодалы. Наконецъ, нельзя не указать еще на одно явленіе, имѣвшее громадное значеніе въ разсматриваемый нами періодъ. Мы говоримъ о церкви, во главѣ которой стоялъ папа. Значеніе церкви и духовенства въ феодальный періодъ развитія европейскихъ государствъ было громадно. Будучи первоначально подчинена свѣтской власти и всецѣло отражая на себѣ всѣ характерныя черты феодальной эпохи, она, мало-по-малу, не только успѣла освободиться изъ-подъ свѣтской власти, но и подчинила послѣднюю себѣ. Всѣ свѣтскіе государи Западной Европы впали въ зависимость отъ папской власти. Однимъ изъ самыхъ сильныхъ орудій въ рукахъ папъ въ дѣлѣ подчиненія свѣтской власти было отлученіе отъ церкви. Такимъ образомъ, въ это время вся западная Европа представляла какъ бы одно духовное государство съ папою во главѣ и безчисленное множество свѣтскихъ государствъ, управляемыхъ крупными и мелкими землевладѣльцами. Многовластіе соединилось съ безвластіемъ; насиліе и деспотизмъ съ безсиліемъ власти. Таково было состояніе одного изъ самыхъ главныхъ элементовъ, входящихъ въ понятіе государства. Королевская власть, феодальные землевладѣльцы, городскія общины, наконецъ, церковь въ лицѣ папъ—вотъ органы, притязавшіе на

обладаніе верховной властью и, дѣйствительно, имѣвшіе ее каждый въ своей сферѣ; церковь, кромѣ того, явно стремилась къ верховенству надъ всей Европой и до нѣкоторой степени въ этомъ успѣла. Между всѣми этими соціальными элементами, при отсутствіи регулирующей и сдерживающей госуд. власти, неизбѣжна была борьба, и, дѣйствительно, борьба была ожесточенна: феодальные землевладѣльцы боролись и враждовали между собою; города, сплотившись, обратились противъ феодаловъ, удрученные ихъ притѣсненіями; на континентѣ Европы королевская власть, соединившись съ городами, стремилась подавить политическую самостоятельность феодаловъ; нѣсколько позже она обратилась противъ городовъ съ той же цѣлью; церковь, въ лицѣ папъ, вела ожесточенную борьбу съ королевской властью и со всѣми свѣтскими государями. Такимъ образомъ, если въ предшествующій періодъ борьба носила внѣшній, международный характеръ, если была борьбою за существованіе и независимость отдѣльныхъ народностей, то въ этотъ второй періодъ началась жестокая внутренняя борьба между государственными и соціальными элементами за власть, свободу, независимость. Элементы насилія и произвола, характеризовавшіе первую эпоху, продолжаютъ, слѣдовательно, существовать и во вторую; но прогрессъ жизни слѣдуетъ видѣть уже въ томъ, что борьба изъ внѣшней превратилась во внутреннюю. Такая перемѣна свидѣтельствуетъ о томъ, что отдѣльныя народности, населявшія Западную Европу, уже осѣлись, извѣстнымъ образомъ сформировались и обособились; элементъ территоріальный получилъ гораздо болѣе, сравнительно съ предшествующимъ періодомъ, опредѣленности и устойчивости.

Таково было состояніе госуд. жизни въ феодальную эпоху на западѣ Европы.

На востокѣ, въ земляхъ славянскихъ, мы видимъ явленія, если и не вполнѣ одинаковыя съ изложенными, то все же въ сущности однородныя. И здѣсь господствующимъ является частное начало, въ противоположность государственному; и здѣсь мы видимъ значительное количество самостоятельныхъ государствъ, во главѣ которыхъ по прежнему стоятъ князья, хотя власть послѣднихъ значительно усилилась и освободилась отъ зависимости со стороны вѣча; и здѣсь во-

лости или княженія раздаются князьями родственникамъ, какъ частная собственность, или въ видѣ вознагражденія служилымъ людямъ съ наложеніемъ на нихъ обязанности службы; судъ имѣлъ характеръ не общественной должности, но частной собственности, онъ жаловался князьями въ кормленіе, отчуждался въ частныя руки жалованными грамотами, при этомъ имѣлась въ виду не столько общественная польза, сколько частная выгода. Кормленія, съ которыми соединялось отправленіе суда, были своего рода пенсіей или вознагражденіемъ за военную службу.

Однако, господство частнаго начала не доходило здѣсь до такихъ размѣровъ, какъ на Западѣ; госуд. власть хотя и дробилась, но не выходила, за очень немногими исключеніями, изъ княжескаго рода. Это обстоятельство имѣло чрезвычайно сильное вліяніе на формированіе государства. Благодаря ему, какъ князьямъ, такъ и народу, всегда было присуще сознаніе единства, если не русскаго государства, то русской земли, благодаря этому же, здѣсь не могло быть той розни и той ожесточенной борьбы, какая происходила между соціальными и госуд. элементами на Западѣ. Правда, между князьями существовали междоусобицы, велась борьба изъ-за обладанія велико-княжескимъ столомъ, но борьба эта не имѣла того ожесточеннаго характера, какой имѣла на Западѣ, потому что и самая рознь между соціальными элементами не была такъ велика. Помимо того, рознь эта должна была умѣряться татарскимъ владычествомъ, водворившимся въ Россіи, какъ извѣстно, въ XIII вѣкѣ. Формированіе русскаго государства въ этотъ періодъ происходило поэтому подъ сильнымъ давленіемъ татарской орды. Такимъ образомъ, на востокѣ Европы характерныя черты второго періода значительно видоизмѣняются подъ вліяніемъ индивидуальныхъ особенностей и случайныхъ причинъ. Какъ на Западѣ, такъ и на Востокѣ,—госуд. власть раздробляется; тамъ это раздробленіе выражается въ феодализмѣ; здѣсь—въ удѣлахъ. Ослабленіе власти и значенія вѣча дало возможность князьямъ по своему усмотрѣнію распоряжаться распредѣленіемъ столовъ. Если на Западѣ, подъ вліяніемъ феодальныхъ притѣсненій, развились самостоятельныя городскіе общины, то и здѣсь, на Востокѣ, онѣ также существовали, хотя лишь какъ остатокъ прежнихъ вѣчевыхъ порядковъ, при томъ же въ весьма огра-

ниченномъ количествѣ. Церковь, какъ мы видѣли, имѣла на Западѣ громадное политическое значеніе, ограничивая свѣтскую власть государей и выражая притязанія на политическое верховенство; на Востокѣ ничего подобнаго нѣтъ; извѣстное вліяніе церкви было, конечно, и здѣсь, но она не имѣла никакого политическаго значенія. Если на Западѣ ведется борьба между феодалами, городами, королевской властью и папами, то и здѣсь въ теченіи всего періода татарскаго владычества идетъ борьба изъ-за великаго княженія, существуютъ постоянныя княжескія междоусобицы. Къ концу разсматриваемаго періода, съ усиленіемъ власти великаго князя, борьба обращается противъ самостоятельныхъ городскихъ общинъ. Итакъ, мы видимъ, что, не смотря на нѣкоторыя индивидуальныя особенности, присущія тѣмъ или другимъ государствамъ, общій характеръ эпохи, какъ на Западѣ, такъ и на Востокѣ, остается одинъ и тотъ же; какъ тамъ, такъ и здѣсь, существуетъ внутренняя борьба изъ-за политическаго преобладанія, окончившаяся, какъ извѣстно, установленіемъ и укрѣпленіемъ единоличной верховной госуд. власти.

При такомъ состояніи государственной жизни внутренняго управленія и въ этотъ второй періодъ не существовало и не могло существовать: государство не въ силахъ было выступить со своею дѣятельностью, которая была бы направлена ко благу личности; этому препятствовало отсутствіе государственнаго единства, внутренняя борьба между различными государственными элементами и вообще низкая степень политической культуры.

Если въ этотъ второй періодъ господствовало, какъ мы видѣли, частное начало, то и органами, замѣнявшими государство въ сферѣ внутренняго управленія, являются частныя лица и общественныя соединенія; дѣятельность ихъ, вообще говоря незначительная, не носила государственнаго характера. Такими органами являются церковь, города и отчасти землевладѣльцы. Мы видѣли, какого самостоятельнаго положенія достигала церковь въ этотъ періодъ, въ особенности, въ Западной Европѣ. Такое положеніе естественно давало ей возможность выступить съ дѣятельностью, которая была бы направлена къ благосостоянію народа, тѣмъ болѣе, что она являлась представительницею нравственныхъ началъ. И, дѣйствительно, ея дѣятельность до тѣхъ поръ пока представители

церкви хранили завѣты Великаго Основателя христіанства, была болѣе или менѣе благотворною, воздерживающею войны, смягчающею нравы, возвышающею нравственность. Города, освободившись изъ подъ феодальнаго гнета, стремятся самостоятельно обезпечить себѣ нѣкоторыя условія благосостоянія, при помощи своихъ собственныхъ выборныхъ органовъ. Въ городахъ развиваются корпораціи ученыхъ, торговцевъ, ремесленниковъ, хотя замкнутость и кастовыя начала, положенныя въ основаніе организаціи этихъ корпорацій, являются мало благопріятными дѣлу развитія. Дѣятельность отдѣльныхъ самостоятельныхъ государей на пользу благосостоянія была крайне незначительна.

Мы сдѣлали общій очеркъ государственной жизни европейскихъ странъ въ первые два періода ихъ развитія. Изъ сказаннаго видно, что та отрасль государственной дѣятельности, которую мы называемъ внутреннимъ управленіемъ, не существовала ни въ первый, ни во второй періоды. Главною причиною отсутствія внутренняго управленія въ тотъ и другой періодъ является отсутствіе сильной и упроченной государственной власти; но въ первый періодъ, въ частности, отсутствіе внутренняго управленія обусловливалось борьбой, которую вели между собою различныя народности, отстаивая собственное существованіе, слѣдовательно, борьбой, такъ сказать, внѣшней; тогда какъ во второй періодъ причина заключалась во внутренней борьбѣ, которую вели между собою различные государственные и соціальные элементы.

§ 16. Періодъ абсолютизма и полицейской опеки.

Мы видѣли, что въ Западной Европѣ въ періодъ феодализма происходила борьба между феодальными землевладѣльцами, городскими общинами, церковью и королевской властью. Послѣдняя по крайней мѣрѣ на континентѣ Европы, изъ этой борьбы вышла побѣдительницей. Король, въ теченіе всего феодальнаго періода, если и былъ по объему и степени своей власти только первый между равными, все же по идеѣ считался главою всего общества; церковь вѣнчаніемъ на царство сообщала ему каноническое освященіе. Но чтобы получить въ свои руки верховную власть, чтобы быть главою общества

не только въ принципѣ, но и въ дѣйствительности, королю необходимо было подчинить своей власти всѣ самостоятельныя политическія сферы; такое подчиненіе совершилось и королевская власть обязана имъ не столько самой себѣ, сколько всему направленію происходившей борьбы. Весьма важную роль въ дѣлѣ возвышенія королевской власти и объединенія государства играютъ городскія общины. Стремясь освободиться отъ феодальныхъ притѣсненій, города обратились за помощью къ королевской власти, отъ которой и получали утвержденіе добываемыхъ ими привиллегій. Съ своей стороны, королевская власть нашла въ городахъ хорошихъ союзниковъ въ борьбѣ протихъ тѣхъ же феодаловъ; благодаря этому обстоятельству, феодальные землевладѣльцы должны были уступить и подчиниться королевской власти, потерявши свое политическое значеніе. Но города способствовали утвержденію королевской власти и другимъ путемъ. Изъ ихъ среды вышли образованные юристы, распространявшіе и прилагавшіе къ жизни начала римскаго права, и вмѣстѣ съ тѣмъ и идею о единствѣ верховной государственной власти; такимъ образомъ, эта идея, распространяясь въ обществѣ, способствовала упрочненію королевской власти. Такимъ путемъ, общины, давая такія сильныя орудія въ руки королевской власти въ ея борьбѣ съ феодалами, приготовили погибель и для самихъ себя. Разъ феодалы были побѣждены, разъ въ обществѣ стали распространяться понятія о дѣйствительномъ значеніи государства и государственной власти, и самостоятельность городовъ становилась уже противорѣчіемъ; и она, мало-по-малу, уничтожается то добровольно, то при помощи силы. Наконецъ, власть церкви также не могла уже противостоять королевской власти; съ одной стороны, ученія тѣхъ же юристовъ о единствѣ и свѣтскомъ характерѣ государственной власти, подъ вліяніемъ распространявшагося образованія, паденіе вообще теологическаго начала, проникавшаго собою жизнь въ теченіе всего средневѣковаго періода, явились причинами, въ слѣдствіе которыхъ власть папъ и всего католическаго духовенства должна была ограничиться сферою дѣлъ духовныхъ. Такимъ образомъ, въ западно-европейскихъ государствахъ установилась единоличная государственная власть. Моментъ времени, въ который произошло это объединеніе власти, въ различныхъ государствахъ различенъ. Въ Англіи, благодаря

ея изолированному положенію, а также и тому обстоятельству, что феодальная система не получила здѣсь такого развитія, какъ на континентѣ Европы, и государственная власть укрѣпилась ранѣе, хотя, съ другой стороны, въ силу особенностей борьбы, происходившей здѣсь между различными элементами, абсолютная власть не могла развиться здѣсь до такой степени, какъ въ остальной Европѣ. На Востокѣ въ предѣлахъ Россіи, объединеніе государства произошло позднѣе, самыя причины, непосредственно способствовавшія этому объединенію, были другія, нежели въ Западной Европѣ. Однако, окончательное объединеніе не обошлось и здѣсь безъ значительной борьбы; многія княжества надо было покорить силою оружія, освободиться отъ татарскаго владычества, подавить самостоятельность городскихъ общинъ, какими были, напримѣръ, Новгородъ и Псковъ. Полное объединеніе Россіи произошло не ранѣе половины XVI столѣтія. Во главѣ государства, какъ и въ Западной Европѣ, установилась единая государственная власть въ лицѣ абсолютныхъ монарховъ.

Не слѣдуетъ, однако, думать, что европейскія государства, объединившись въ лицѣ единоличной государственной власти, сразу сдѣлались крѣпкими политическими организмами. Старый порядокъ не могъ быть уничтоженъ разомъ; въ обществѣ еще долго жили преданія феодализма; еще долго короли должны были встрѣчаться и бороться съ самостоятельностью какъ частныхъ лицъ, такъ и общественныхъ соединеній; явившись во главѣ государства, они непрерывно продолжали распространять и укрѣплять свою власть. Сообразно съ такимъ характеромъ государственной власти и дѣятельность государственная принимаетъ особенный характеръ.

Съ періода абсолютизма возникаетъ та отрасль государственной дѣятельности, которая называется внутреннимъ управленіемъ. Государственная дѣятельность въ сферѣ внутренняго управленія принимаетъ на первыхъ порахъ принудительный, полицейскій характеръ, въ слѣдствіе чего даже и самое государство этого періода получило въ наукѣ названіе полицейскаго. Если въ предшествующій періодъ все тянуло врозь, господствовало частное въ противоположность общему, удовлетвореніе потребностей было дѣломъ частныхъ лицъ, то теперь, напротивъ, государственная власть, утвердившись на континентѣ

Европы, все старается забрать въ свои руки, стремится подавить всякую частную инициативу и самостоятельность, беретъ на себя задачу не только содѣйствовать благосостоянію отдѣльныхъ членовъ государства, но и доставлять это благосостояніе. Отсюда усиленное развитіе госуд. регламентаціи, отсюда крайне стѣснительное вмѣшательство въ частную жизнь гражданъ; государственная власть, по собственному пониманію и собственными средствами стремится, по крайней мѣрѣ, формально, облагодѣтельствовать народъ, доставить ему благополучіе во чтобы то ни стало; она старается стать къ народу въ отношенія опекуна; самъ народъ, по мнѣнію абсолютныхъ государей, былъ, какъ бы несовершеннолѣтнимъ, онъ не могъ еще понимать, въ чемъ заключается его благо; его надо руководить, вести, такъ сказать, на помочахъ, на каждомъ шагу указывать, что онъ долженъ дѣлать и чего не долженъ. „Народу, какъ малому ребенку, надо указывать, что онъ долженъ ѣсть и пить“, говорилъ Фридрихъ Великій. Такое направленіе господствовало на всемъ континентѣ Европы, какъ на Западѣ, такъ и на Востокѣ. Въ Россіи оно достигло своего наибольшаго развитія при Петрѣ Великомъ. Въ наказѣ Екатерины II и во многихъ другихъ узаконеніяхъ господствуетъ то же направленіе. „Наказъ управѣ благочинія“, между прочимъ, говоритъ о правилахъ добронравія, гдѣ опредѣляются нравственныя обязанности каждаго, о правилахъ обязательствъ общественныхъ, гдѣ въ частности, указываются нравственныя обязанности между супругами и между родителями и дѣтьми, о качествахъ, которыми должны обладать чиновники въ ихъ сношеніяхъ съ частными лицами.

Не вездѣ полицейское направленіе государственной дѣятельности развилось въ одинаковой степени. Такъ, Англія представляла для этого наименѣе благопріятныхъ условій. Королевскій абсолютизмъ, какъ мы видѣли, не могъ развиться здѣсь до такихъ размѣровъ, какъ на континентѣ Европы, поэтому и въ сферѣ внутренняго управленія государственная дѣятельность не носила здѣсь такого принудительнаго и стѣснительнаго характера, какъ тамъ. Тѣмъ не менѣе, Англія все же не избѣжала абсолютизма: при Тюдорахъ и Стюартахъ онъ былъ развѣ не многимъ слабѣе, нежели въ остальной Европѣ.

Если вездѣ въ европейскихъ государствахъ, въ періодъ абсолютизма, мы видимъ принудительную, полицейскую дѣя-

тельность въ сферѣ внутренняго управленія, то для этого, конечно, должны были существовать свои причины. Такихъ причинъ было нѣсколько. Во первыхъ, стремленіе государственной власти взять все въ свои руки объясняется состояніемъ самого государства. Притязанія на самостоятельность, на привиллегированное положеніе со стороны отдѣльныхъ общественныхъ сферъ и частныхъ лицъ въ этотъ періодъ продолжаютъ еще заявлять себя; рознь между общественными элементами, стремленіе къ прежнимъ средневѣковымъ порядкамъ,— заставляютъ государственную власть стягивать все управленіе непосредственно въ свои руки; затѣмъ, такое состояніе общественныхъ элементовъ, очевидно, должно было побуждать государственную власть къ наибольшему укрѣпленію. Однимъ изъ важныхъ условій прочнаго положенія госуд. власти является богатство государственной казны; отсюда, стремленія правительствъ къ обогащенію, отсюда, стѣснительныя вторженія въ торговлю и промыслы, съ цѣлью извлеченія изъ нихъ наибольшихъ доходовъ.

Такимъ образомъ, тѣ мѣры, которыя госуд. власть предпринимала въ сферѣ внутренняго управленія, весьма часто имѣли совершенно не свойственную имъ финансовую цѣль, предпринимались въ видахъ обогащенія госуд. казны. При этомъ обыкновенно предполагалось, что все государство находится въ благоденствіи, если его казна полна, если госуд. доходы велики, если войска много. Очевидно, самое государство отождествлялось съ государемъ [1]), а народное благо съ благомъ государства. Такія воззрѣнія, въ свою очередь, обусловливались, какъ самою сущностью абсолютной власти, склонной къ безграничному господству и, такъ сказать, къ самопочитанію [2]), такъ, съ другой стороны, и низкимъ уровнемъ политическаго развитія общества. Затѣмъ, одною изъ

---

[1]) Людовикъ XIV высказалъ это совершенно прямо, заявивши—«L'etat c'est moi».

[2]) Г. Чичеринъ въ своихъ очеркахъ Англіи и Франціи по этому поводу,—между прочимъ, говоритъ на стр. 196: «Власть, которая уничтожила передъ собою преграды и лишилась внѣшняго побужденія къ дѣятельности, имѣетъ естественную склонность забыть свое общественное значеніе, предаться наслажденію своимъ величіемъ и неумѣренному употребленію пріобрѣтенной силы»

причинъ, обусловливавшихъ полицейское направленіе госуд. дѣятельности, является состояніе науки. Какъ философія естественнаго права, такъ и, явившаяся вслѣдъ за ней, полицейская наука,—разсматривали государство съ эвдемонической точки зрѣнія; присваивали ему исключительное право заботиться о народномъ благосостояніи, стояли за необходимость подчиненія индивидуальнаго общему, гражданина—централизаціонной опекѣ правительства, отрицали самостоятельность частныхъ лицъ и союзовъ въ дѣлѣ управленія, присваивали правительству право безграничнаго вмѣшательства въ частную жизнь, ради достиженія общаго блага [1]).

§ 17. Внутреннее управленіе въ XIX вѣкѣ.

Съ XIX вѣка начинается новый періодъ какъ въ развитіи европейскихъ государствъ вообще, такъ и внутренняго управленія въ частности.

Характеристической чертой госуд. жизни въ этотъ періодъ является ограниченіе абсолютной государственной власти. Послѣдняя до сихъ поръ какъ бы воплощала въ себѣ общую госуд. волю; въ дѣйствительности это была воля единичной личности, и самое государство, какъ мы видѣли, смѣшивалось съ государемъ. Безпрерывное многовѣковое развитіе государства на этомъ не могло остановиться. Процессъ образованія госуд. власти продолжался, и XIX вѣкъ характеризуется возникновеніемъ, такъ называемыхъ, конституціонныхъ монархій. Народное представительство является органомъ, который долженъ воплощать въ себѣ госуд. власть. Такая существенная перемѣна въ государств. организаціи оказала весьма значительное вліяніе и на характеръ внутренняго управленія.

Если въ предшествующій періодъ абсолютизма и полицейскаго государства внутреннее управленіе носило принудительный характеръ, то теперь, съ ограниченіемъ личной королевской власти, съ образованіемъ народнаго представительства, такой характеръ управленія сдѣлался невозможнымъ. Съ это-

---

[1]) Представителями философіи естеств. права являются: Г. Гроцій, Пуффендорфъ, Томазій, Гоббесъ, и другіе. Представителями полицейской науки съ тѣмъ же направленіемъ являются: Юсти, Зоннеефельсъ, Хоэнталь, Пфейферъ, Фишеръ, Россигъ, Юнгъ и другіе.

го періода государство, мало-по-малу, начинаетъ проникаться сознаніемъ, что оно должно лишь содѣйствовать гражданамъ въ дѣлѣ совершенствованія и удовлетворенія ихъ потребностей, пополнять ихъ личныя несовершенства, выступать со своею дѣятельностью только тамъ, гдѣ есть въ этомъ дѣйствительная необходимость, т. е., гдѣ силы и средства частныхъ лицъ оказываются недостаточными. Такой характеръ внутренняго управленія обнаруживается, съ начала XIX вѣка, въ большинствѣ европейскихъ государствъ, хотя далеко и не въ одинаковой степени; на это, опять таки, оказываетъ вліяніе то обстоятельство, на сколько сильно въ томъ или другомъ государствѣ продолжаютъ жить слѣды прежняго порядка, т. е., какое положеніе сохраняетъ за собою личная королевская власть; гдѣ эта послѣдняя, не смотря на конституціонныя ограниченія, обладаетъ значительной силой, гдѣ личная воля короля имѣетъ еще широкую сферу для ея проявленія, тамъ и внутреннее управленіе, въ значительной степени, сохраняетъ свой принудительный характеръ, тамъ можно встрѣтить и прежнюю регламентацію и прежнія стѣснительныя вторженія въ частную жизнь; напротивъ, гдѣ центръ госуд. власти сосредоточивается въ народномъ представительствѣ и гдѣ личная королевская власть является болѣе съ характеромъ власти исполнительной, тамъ и внутреннее управленіе получаетъ болѣе правомѣрности, выступая лишь тогда, когда это дѣйствительно необходимо.

Помимо этого, неодинаковость сферы внутренняго госуд. управленія въ различныхъ государствахъ обусловливается еще и другимъ обстоятельствомъ; это послѣднее заключается въ состояніи общественной жизни; чѣмъ болѣе замѣчается въ ней частной иниціативы и предпріимчивости, тѣмъ уже становится и сфера внутренняго управленія и наоборотъ.

Второй, весьма важной, чертой внутренняго управленія новаго времени является измѣненіе въ самыхъ органахъ внутренняго управленія. Въ этотъ періодъ внутреннее управленіе дѣлается все болѣе и болѣе общественнымъ управленіемъ. Представительное начало, получившее мѣсто въ законодательствѣ, находитъ его и въ управленіи. Въ противоположность правительственной опекѣ и регламентаціи предшествующаго періода, выдвигается самостоятельность гражданъ, принудительное управленіе постепенно уступаетъ свое мѣсто свобод-

ному. Такимъ образомъ, въ новое время органами внутренняго управленія являются правительственные органы и органы общественнаго управленія. Хотя сфера дѣятельности тѣхъ и другихъ въ различныхъ государствахъ неодинакова, однако, въ большинствѣ случаевъ, можно замѣтить, что самые предметы дѣятельности и цѣль тѣхъ и другихъ органовъ различны. На правительственные органы управленія, въ большинствѣ случаевъ, возлагается та часть внутренняго управленія, которая называется полиціей и цѣль которой, какъ мы видѣли выше, заключается въ устраненіи препятствій развитія личности путемъ борьбы съ силами враждебными этому развитію; здѣсь, до сихъ поръ, наиболѣе видную роль играетъ полиція безопасности; на органы общественнаго управленія, наоборотъ, возлагается содѣйствіе благосостоянію личности, путемъ возмѣщенія недостаточности индивидуальныхъ силъ. Положеніе органовъ общественнаго управленія, сфера ихъ дѣятельности, степень самостоятельности, отношенія къ органамъ правительственнымъ—все это въ различныхъ государствахъ, въ значительной степени, обусловливается двумя вышеуказанными нами факторами, т. е., во 1) тѣмъ положеніемъ, какое занимаетъ въ государствѣ личная королевская власть; во 2) тѣми отношеніями, какія существуютъ между различными соціальными элементами. Итакъ, главными, характерными чертами внутренняго управленія въ XIX в.—вѣкѣ культурно-правоваго государства, являются: во 1) свободный характеръ управленія, въ противоположность предшествующему періоду, когда внутреннее управленіе было принудительнымъ; во 2) участіе въ управленіи самого общества чрезъ посредство органовъ общественнаго управленія. Обѣими этими чертами внутреннее управленіе обязано, главнымъ образомъ, измѣненію въ самомъ государств. устройствѣ, въ организаціи госуд. власти. Это послѣднее обстоятельство, въ свою очередь, обусловливалось большимъ, сравнительно, съ предшествующимъ періодомъ, запасомъ знаній въ обществѣ, пріобрѣтеніемъ большаго политическаго развитія.

V.

СИСТЕМА НАУКИ АДМИНИСТРАТИВНАГО ПРАВА.

§ 18. Основанія системы.

Въ систему науки административнаго права, понимаемаго въ обширномъ смыслѣ слова, входитъ ученіе о всей совокупности юридическихъ нормъ, опредѣляющихъ дѣятельность административныхъ органовъ; такимъ образомъ, научному разсмотрѣнію, въ данномъ случаѣ, не подлежатъ нормы, опредѣляющія государственное устройство, а равно и нормы, опредѣляющія судебную дѣятельность и судоустройство. Слѣдовательно, въ систему науки входятъ: военное управленіе, международное, финансовое, церковное и внутреннее управленіе. Въ общемъ, такой системы и держатся, какъ мы видѣли, французскіе, нѣкоторые нѣмецкіе и нѣкоторые итальянскіе ученые. Большинство нѣмецкихъ и другихъ ученыхъ понимаетъ науку административнаго права, въ тѣсномъ смыслѣ слова, какъ науку права внутренняго управленія. Въ этомъ же смыслѣ понимается наука административнаго права и въ настоящей книгѣ. Предметомъ науки служитъ внутреннее управленіе, поскольку оно опредѣляется юридическими нормами. Система этой науки выясняется изъ слѣдующихъ соображеній.

Всякая государственная дѣятельность, а, слѣдовательно, и дѣятельность въ области внутренняго управленія, можетъ быть проявляема не иначе, какъ при посредствѣ государственныхъ органовъ или учрежденій; на первомъ мѣстѣ въ системѣ науки и долженъ быть поставленъ вопросъ объ организаціи административныхъ установленій въ сферѣ внутренняго управленія, объ ихъ природѣ, формахъ устройства, власти, отношеніяхъ. Второй вопросъ касается самой дѣятельности административныхъ установленій въ формальномъ отношеніи. Какова бы ни была дѣятельность органовъ внутренняго управленія по существу, т. е., по самымъ цѣлямъ и задачамъ, къ достиженію которыхъ она направлена, она выражается въ извѣстныхъ формахъ; послѣднія могутъ быть сведены къ опредѣленнымъ категоріямъ назависимо отъ матеріальной стороны дѣятельности. Выражающаяся въ опредѣленныхъ фор-

махъ, дѣятельность государственныхъ учрежденій необходимо приходитъ въ соприкосновеніе съ правами и интересами частныхъ лицъ, при чемъ законодательство каждаго культурнаго государства стремится сдѣлать эту дѣятельность правомѣрной, т. е., согласной съ законами; такъ какъ, однако, самое пониманіе закона можетъ быть неодинаковымъ со стороны государственныхъ органовъ и гражданъ и въ слѣдствіе этого между тѣми и другими могутъ возникать коллизіи, то необходимо долженъ существовать особый порядокъ разрѣшенія такихъ коллизій, который и получилъ названіе административной юстиціи. Вопросъ объ административной юстиціи представляетъ собою третій важный вопросъ въ системѣ науки административнаго права. Всѣ три вышеозначенные вопроса, т. е., организація административныхъ установленій, формы ихъ дѣятельности и административная юстиція, какъ не касающіеся внутренняго управленія по его существу, т. е., по цѣлямъ и задачамъ, составляютъ собою формальную или общую часть науки административнаго права.

Вторая, матеріальная или особенная, часть науки имѣетъ дѣло съ тѣми юридическими нормами, которыя опредѣляютъ самыя задачи дѣятельности административныхъ установленій и указываютъ соотвѣтствующіе способы и средства ихъ осуществленія. Матеріальная или особенная часть, въ свою очередь, представляетъ обширную систему. Построеніе этой системы допускаетъ, можно сказать, безконечное разнообразіе въ деталяхъ и имѣетъ всегда нѣчто общее въ цѣломъ. Все зависитъ отъ точки отправленія, отъ той основной идеи, изъ которой исходятъ при такого рода построеніяхъ. Такой идеей многими учеными, вполнѣ основательно, признается идея внутренняго управленія, заключающаяся въ томъ, что государство, при помощи всѣхъ находящихся въ его обладаніи средствъ и способовъ, приходитъ на помощь частнымъ лицамъ въ дѣлѣ достиженія ими возможно высшей ступени благосостоянія. Подъ благосостояніемъ человѣческой личности надо разумѣть такое ея состояніе, при которомъ не только удовлетворяются всѣ, соотвѣтствующія ея физической и духовной природѣ, потребности, но и существуетъ возможность дальнѣйшаго развитія потребностей и соотвѣтствующаго ихъ удовлетворенія. Только такое состояніе личности можетъ быть названо въ полномъ смыслѣ слова благомъ. Отсюда, далѣе слѣдуетъ, что

государство, приходя на помощь частнымъ лицамъ въ дѣлѣ достиженія благосостоянія, очевидно, принуждено считаться съ характеромъ человѣческихъ потребностей. Первая и общая потребность всѣхъ и каждаго—это потребность въ безопасности. Удовлетвореніе всѣхъ другихъ потребностей никогда не можетъ быть полнымъ, если не обезпечена безопасность, если у человѣческой личности не существуетъ увѣренности въ томъ, что ея жизнь, здоровье, свобода, честь, имущество и прочія блага не подвергнутся насильственнымъ нападеніямъ со стороны другихъ лицъ. Только государство можетъ обезпечить, по крайней мѣрѣ, до нѣкоторой степени безопасность личности, такъ какъ только въ его рукахъ находятся соотвѣтствующія средства. Такимъ образомъ, первый предметъ, на который государство обращаетъ вниманіе въ области внутренняго управленія—это борьба съ опасностями, угрожающими правопорядку вообще, слѣдовательно, и первый вопросъ въ системѣ матеріальной части науки административнаго права будетъ вопросъ о безопасности.

Что вопросъ о безопасности играетъ очень важную роль въ государственной дѣятельности, это сознавалось постоянно; въ первыя эпохи существованія культурныхъ государствъ къ нему сводилась почти вся внутренняя государственная дѣятельность. Но что этому вопросу и въ наукѣ отводилось весьма видное мѣсто, объ этомъ свидѣтельствуетъ хотя бы уже одно раздѣленіе науки на полицію безопасности и полицію благосостоянія, встрѣчающееся почти во всѣхъ старыхъ нѣмецкихъ учебникахъ по полицейскому праву. Вопросъ этотъ не потерялъ своего значенія и въ настоящее время, да и въ будущемъ едвали когда-либо его потеряетъ. Но въ настоящее время наука должна отвести этому вопросу подобающее ему мѣсто, согласно тому положенію, какое онъ занимаетъ въ государственной практикѣ современныхъ культурныхъ государствъ.

Слово „безопасность“ неразлучно связано съ словомъ „полиція“, и это, конечно, потому, что та государственная дѣятельность, которая имѣла своимъ предметомъ обезпеченіе безопасности, съ давнихъ поръ называлась, какъ называется еще и теперь, полиціей; мы видѣли, что слово это первоначально имѣло болѣе обширный смыслъ, но мало-по-малу свелось къ современному его значенію; мы видѣли также,

что характерной чертой полицейской дѣятельности всегда было и считалось принужденіе. Въ настоящее время, въ видахъ построенія научной системы административнаго права, мы должны установить точныя понятія полиціи и отношенія ея къ вопросамъ безопасности тѣмъ болѣе, что въ литературѣ по этому поводу наблюдается большая путаница. Лишь нѣкоторые выдающіеся систематики, каковъ, напр. Л. Штейнъ, высказываютъ вполнѣ правильные взгляды. Полиціей вообще слѣдуетъ признать принудительную дѣятельность государства въ области внутренняго управленія; въ огромномъ большинствѣ случаевъ она проявляется въ борьбѣ съ опасностями или съ препятствіями, стоящими на пути къ благосостоянію, но ничто не препятствуетъ назвать полиціей и такую принудительную дѣятельность государства въ области внутренняго управленія, которая состоитъ въ непосредственномъ созданіи какихъ либо условій благосостоянія. Положеніе, что благодѣянія не должны быть навязываемы, въ значительной степени утратило свое значеніе, такъ какъ, при современной экономической классовой борьбѣ, государство имѣетъ не мало основаній вынуждать благодѣянія однихъ лицъ или цѣлыхъ классовъ въ пользу другихъ. Отсюда мы видимъ, что выраженіе „полиція благосостоянія“, кажущееся многимъ какимъ-то анахронизмомъ, на самомъ дѣлѣ имѣетъ и въ настоящее время свой глубокій смыслъ. Что касается полиціи безопасности, то подъ ней слѣдуетъ разумѣть ту принудительную дѣятельность государства въ области внутренняго управленія, которая направлена спеціально на борьбу съ опасностями, угрожающими правамъ и интересамъ, какъ цѣлаго государства, такъ и частныхъ лицъ, со стороны злой воли людей. Говоря другими словами, задача полиціи безопасности—предупрежденіе и пресѣченіе преступленій и проступковъ. Такимъ образомъ, повидимому, возможно установить принципіальную разницу между полиціей благосостоянія и полиціей безопасности въ современномъ значеніи этихъ понятій: та и другая дѣйствуетъ принудительно, та и другая имѣетъ своимъ объектомъ людей; но полиція безопасности борется съ опасностями, истекающими изъ злой воли людей и угрожающими нарушеніемъ правъ или интересовъ, между тѣмъ какъ полиція благосостоянія борется со всѣми другими, происходящими отъ людей, опасностями и препятствіями, стоящими на пути къ

благосостоянію. Выраженіе „полиція благосостоянія“, какъ мы уже замѣтили, въ современной ученой литературѣ Запада почти вовсе не встрѣчается; оно замѣняется выраженіемъ „административная полиція“, подъ этой послѣдней въ ученой литературѣ, именно, и разумѣется принудительная дѣятельность государства, направленная на борьбу съ опасностями и препятствіями, стоящими на пути къ достиженію тѣхъ или другихъ условій благосостоянія. Такъ, если административные органы имѣютъ задачей предупрежденіе и пресѣченіе убійствъ, грабежей, воровства и проч., то они дѣйствуютъ въ области полиціи безопасности; если же они, при помощи принудительныхъ мѣръ, стремятся воспрепятствовать распространенію эпидемическихъ болѣзней, ввести тѣ или другія санитарныя условія на фабрикахъ и заводахъ, установить тѣ или другія требованія въ строительномъ дѣлѣ и т. д., то они дѣйствуютъ въ области административной полиціи. Въ дѣйствительной жизни выполненіе тѣхъ и другихъ задачъ возлагается обыкновенно на одни и тѣ же органы, хотя иногда встрѣчаются и спеціальные органы административной полиціи, куда относятся, напр. рѣчная полиція, фабричная инспекція, больничная администрація и проч. Итакъ, необходимо различать полицію безопасности отъ административной полиціи. Ученію о каждой изъ нихъ должно быть дано особое мѣсто въ научной системѣ. Полиція безопасности представляетъ собою самостоятельную и обособленную категорію административныхъ дѣйствій, поэтому, и ученіе о полиціи безопасности должно занимать въ научной системѣ самостоятельное мѣсто. Посвященный этому вопросу отдѣлъ административнаго права имѣетъ своимъ объектомъ юридическія нормы, опредѣляющія дѣятельность органовъ полиціи безопасности, ихъ права и обязанности, а равно права и обязанности гражданъ, по скольку они относятся къ полиціи безопасности. Полиція безопасности имѣетъ свою систему, заключающую въ себѣ два главныхъ отдѣла—высшую, или государственную полицію и низшую, или единичную полицію. Въ первомъ случаѣ рѣчь идетъ о предупрежденіи и пресѣченіи опасностей, угрожающихъ отъ злой воли людей всей государственной организаціи, въ послѣднемъ—о тѣхъ же опасностяхъ въ отношеніи единичныхъ лицъ.

Что касается того мѣста, которое долженъ занимать въ научной системѣ вопросъ объ административной полиціи, то въ этомъ отношеніи надо замѣтить слѣдующее. Дѣйствія административныхъ органовъ въ этомъ случаѣ не имѣютъ такого самостоятельнаго значенія, какъ въ первомъ случаѣ: они тѣсно и неразрывно связаны съ дѣятельностью попечительной, чуждой всякаго принужденія. Въ дѣйствительной жизни государство предпринимаетъ всякаго рода мѣры, содѣйствующія народному здоровью, путемъ созданія условій, пользованіе которыми предоставляются свободному усмотрѣнію каждаго; но на ряду съ этимъ практикуются мѣры принудительныя, соблюденіе которыхъ обязательно для каждаго; лѣченіе въ больницѣ ни для кого не обязательно, но соблюденіе больничнаго режима обязательно для всѣхъ; обработка тѣхъ или другихъ продуктовъ на фабрикахъ, того или другаго качества или количества, предоставляется свободному усмотрѣнію частныхъ лицъ, но соблюденіе требованій фабричнаго устава опять-таки обязательно для всѣхъ. Но очевидно, что существованіе больничныхъ и другихъ уставовъ, опредѣляющихъ дѣятельность административной полиціи, тѣсно и неразрывно связано съ существованіемъ самихъ этихъ заведеній; не будь ихъ, не было бы надобности и въ законахъ. Вотъ почему, и въ научной системѣ ученіе объ административной полиціи должно быть неразрывно связано съ ученіемъ о попечительной дѣятельности государства; въ каждомъ изъ соотвѣтствующихъ отдѣловъ должна идти рѣчь, какъ о попечительныхъ или поощрительныхъ дѣйствіяхъ административныхъ органовъ, такъ и о принудительныхъ.

Такимъ образомъ, первый отдѣлъ матеріальной или особенной части будетъ заключать въ себѣ ученіе о полиціи безопасности. Характеръ и система слѣдующихъ отдѣловъ опредѣляется характеромъ тѣхъ потребностей человѣческой личности, удовлетвореніе и возможность дальнѣйшаго развитія которыхъ обусловливаетъ человѣческое благосостояніе.

Человѣкъ имѣетъ лишь два рода потребностей—физическія и духовныя; возможно полное удовлетвореніе тѣхъ и другихъ, въ связи съ возможностью совершенствованія, какъ потребностей, такъ и способовъ ихъ удовлетворенія, составляетъ то, что можно назвать физическимъ и духовнымъ благосостояніемъ личности. Удовлетвореніе тѣхъ и другихъ потребно-

стей возможно лишь при помощи экономическихъ благъ; вотъ почему, говорятъ объ экономическомъ благосостояніи и даже объ экономическихъ потребностяхъ; подъ именемъ экономическаго благосостоянія слѣдуетъ понимать такое отношеніе человѣческой личности къ міру вещей, благодаря которому получается матеріальная возможность удовлетворять потребности физической и духовной природы человѣка, развивать и совершенствовать, какъ самыя потребности, такъ и способы ихъ удовлетворенія. Такъ какъ силы единичныхъ лицъ во всѣхъ этихъ отношеніяхъ оказываются обыкновенно недостаточными, то выступаетъ съ своей дѣятельностью государство, дѣйствуя здѣсь отчасти принудительно, отчасти вспомогательно. Отсюда выясняется характеръ системы особенной, или матеріальной, части административнаго права. Вслѣдъ за отдѣломъ о полиціи безопасности должны идти отдѣлы: 1) о народномъ здоровьи; 2) о духовномъ развитіи и 3) объ экономическомъ благосостояніи. Всѣ эти вопросы составляютъ предметъ науки административнаго права лишь по стольку, по скольку содержаніе ихъ опредѣляется законодательствомъ и вообще юридическими нормами.

ОБЩАЯ ЧАСТЬ.

ОТДѢЛЪ ПЕРВЫЙ.

Административная организація внутренняго управленія.

Литература: *Г. Мейеръ.* Организація учрежденій внутренняго управленія. 1889. *Фланденъ.* Политическія учрежденія современной Европы. 1906.

§ 19. Основныя понятія. Административную организацію внутренняго управленія составляетъ совокупность всѣхъ тѣхъ административныхъ учрежденій, которыя выполняютъ задачи внутренняго управленія. Учрежденія эти въ каждомъ изъ современныхъ государствъ представляютъ обширную и сложную систему. Они различаются между собою по степени ихъ власти, по предметамъ вѣдомства, по пространству дѣятельности и по самой организаціи, т. е., внутреннему ихъ строю. Наибольшей степенью власти обладаютъ тѣ органы внутренняго управленія, которые непосредственно подчинены государственной власти; ихъ компетенція простирается, по опредѣленнымъ предметамъ вѣдомства, обыкновенно на всю государственную территорію; по внутреннему устройству они, за немногими исключеніями, представляютъ организацію бюрократическую. Ихъ роль и значеніе въ каждомъ государствѣ опредѣляется самой формой государственнаго устройства. Въ государствахъ конституціонныхъ они обыкновенно отвѣтственны предъ народнымъ представительствомъ; въ государствахъ съ абсолютной единоличной властью—только предъ

монархомъ. Таковы министерства и другія учрежденія, которымъ ввѣрено управленіе на пространствѣ всего государства отдѣльными отраслями администраціи. Мѣстныя учрежденія проявляютъ свою дѣятельность въ предѣлахъ тѣхъ или другихъ мѣстныхъ районовъ. Они раздѣляются на двѣ группы—правительственныя и общественныя; первыя состоятъ изъ лицъ по назначенію носителемъ государственной власти или по назначенію органовъ имъ къ тому уполномоченныхъ; послѣднія—изъ лицъ, избираемыхъ мѣстными обществами. Каждая изъ означенныхъ группъ, въ свою очередь, дѣлится на разряды соотвѣтственно пространству дѣятельности, предметамъ вѣдомства, внутренней организаціи.

Глава первая.

ВЫСШІЯ УСТАНОВЛЕНІЯ ВНУТРЕННЯГО УПРАВЛЕНІЯ.

§ 20. Понятіе и система высшихъ установленій внутренняго управленія.

Высшими установленіями внутренняго управленія являются, какъ сказано, министерства и другія равныя имъ установленія. Въ XVIII стол. они имѣли во многихъ государствахъ коллегіальное устройство, но въ XIX почти всюду упрочилось бюрократическое, при которомъ въ составъ этихъ органовъ хотя и входятъ нерѣдко многочисленныя коллегіи, но онѣ пользуются обыкновенно лишь совѣщательнымъ голосомъ, вся же власть учрежденія принадлежитъ одному лицу—министру. Каждый министръ дѣйствуетъ въ своей области самостоятельно, находя юридическіе предѣлы своему усмотрѣнію въ существующемъ законѣ и въ непосредственныхъ велѣніяхъ государственной власти. Но такъ какъ рѣшеніе вопросовъ общегосударственной пользы сопряжено обыкновенно съ большими затрудненіями и съ большой отвѣтственностью, если не всегда юридической или политической, то, по крайней мѣрѣ, нравственной, то единоличные министры основываютъ свои рѣшенія не только на свѣдѣніяхъ и сообщеніяхъ мѣстныхъ органовъ, но и на осно-

ваніи мнѣній тѣхъ коллегіальныхъ органовъ, которые образованы въ составѣ каждаго министерства, подъ именемъ совѣтовъ, комитетовъ, коммиссій и проч. Кромѣ того, по вопросамъ наибольшей важности, или затрогивающимъ интересы различныхъ вѣдомствъ, или вызывающимъ тѣ или другія сомнѣнія и недоразумѣнія, министры составляютъ сами изъ себя коллегіальныя установленія и обсуждаютъ и рѣшаютъ такіе вопросы сообща, при чемъ рѣшенія требуютъ утвержденія носителя государственной власти или, какъ въ государствахъ республиканскихъ и конституціонно-монархическихъ, утвержденія носителя исполнительной власти. Таковъ, напримѣръ, въ Россіи совѣтъ министровъ, таковы въ иностранныхъ государствахъ учрежденія, носящія названія совѣтовъ министровъ, государственныхъ министерствъ, кабинетовъ и проч.

Самая организація министерствъ въ области внутренняго управленія не представляетъ ничего особеннаго сравнительно съ организаціей министерствъ по другимъ отраслямъ управленія. Министерства и здѣсь раздѣляются на отдѣльныя части или управленія, носящія разныя названія, соотвѣтственно тѣмъ задачамъ, осуществленіе которыхъ на нихъ возложено. Каждое изъ такихъ управленій, въ свою очередь, и на основаніи того же самаго принципа, заключаетъ въ себѣ учрежденія второстепеннаго характера, подъ именемъ отдѣленій, комитетовъ, коммиссій и т. п. Эти послѣднія обыкновенно обнимаютъ собою совокупность учрежденій еще болѣе низшаго порядка, подъ именемъ классовъ, разрядовъ, столовъ и т. п. Дѣятельность всѣхъ этихъ многочисленныхъ учрежденій представляетъ собою матеріалъ, на основаніи котораго каждый министръ даетъ свои рѣшенія. Такъ какъ административная дѣятельность заключаетъ въ себѣ не только юридическую сторону, но и техническую, то въ составѣ министерствъ мы обыкновенно находимъ соотвѣтствующія техническія учрежденія—лабораторіи, кабинеты, мастерскія и проч.

Министерства являются учрежденіями исключительно административными, т. е., къ ихъ компетенціи не относится ни судопроизводство, ни законодательство. Однако, отсюда не слѣдуетъ, чтобы министры не имѣли никакого отношенія къ законодательству; имъ принадлежитъ право законодательнаго почина, они принимаютъ дѣятельное участіе въ состав-

леніи законопроэктовъ, они являются не рѣдко членами законодательныхъ собраній и обыкновенно участвуютъ въ обсужденіи законопроэктовъ. Но въ своей распорядительной дѣятельности министры подчинены закону и, слѣдовательно, ихъ распоряженія не должны противорѣчить закону. Ни въ абсолютныхъ государствахъ, ни въ конституціонныхъ они не уполномочены издавать постановленій по такимъ предметамъ, которые опредѣляются лишь законодательнымъ порядкомъ. Еще болѣе строго отдѣлена административная функція отъ судебной, такъ какъ ни одинъ министръ не можетъ выступать въ роли судьи.

Министры въ отношеніи мѣстныхъ установленій являются или руководящими, или контролирующими. Здѣсь все зависитъ отъ того, какая система администраціи господствуетъ въ государствѣ—централизованная или децентрализованная. Органы общественнаго управленія подчиняются обыкновенно меньшему руководительству, нежели органы правительственные, но ни гдѣ они не избѣгаютъ контролирующаго вліянія министерствъ. Руководящая дѣятельность министерствъ въ отношеніи мѣстныхъ установленій всюду, однако, подчинена опредѣленнымъ законнымъ требованіямъ и всюду въ отношеніяхъ между высшими и низшими установленіями выработался принципъ закономѣрнаго повиновенія. Весьма важнымъ вопросомъ по отношенію къ министерствамъ является вопросъ о министерской отвѣтственности, принадлежащій, однако, не къ административному, но къ государственному праву. Поэтому, здѣсь мы ограничимся краткими указаніями на то, что отвѣтственность министровъ можетъ быть политической и юридической; первая только въ конституціонныхъ государствахъ и при томъ болѣе рельефно выражается въ тѣхъ изъ нихъ, въ которыхъ существуетъ парламентарная или кабинетная система. Въ этомъ случаѣ политическая отвѣтственность министровъ выражается въ томъ, что, дѣйствуя несогласно съ мнѣніемъ большинства палаты депутатовъ, или совершая дѣянія несогласныя съ интересами страны, они теряютъ довѣріе и должны бываютъ удалиться отъ дѣлъ. Необходимость выхода въ отставку министровъ объясняется тѣмъ, что, при потерѣ довѣрія нижней палаты, они вмѣстѣ съ тѣмъ теряютъ возможность проводить въ жизнь тѣ мѣропріятія, осуществленіе которыхъ требуетъ согласія

палатъ; въ особенности же тѣмъ, что вся финансовая часть, безъ которой немыслима никакая государственная дѣятельность, находится въ прямой зависимости отъ согласія палатъ. Но министры подлежатъ и юридической отвѣтственности за преступленія служебнаго и обыкновеннаго характера. По преступленіямъ служебнымъ, среди которыхъ наиболѣе видное мѣсто занимаютъ разнаго рода нарушенія конституціи, министры нерѣдко подвергаются отвѣтственности передъ народнымъ представительствомъ, гдѣ въ качествѣ обвинительной камеры выступаетъ нижняя палата, въ качествѣ судебнаго органа — верхняя. Обыкновенныя уголовныя преступленія, какъ и гражданскія правонарушенія, рѣшаются обыкновенными судами.

Что касается самой системы министерствъ внутренняго управленія, то, конечно, она весьма обширна по сравненію съ другими отраслями управленія, что объясняется обширностью задачъ внутренняго управленія. Мы нигдѣ не видимъ, чтобы все внутреннее управленіе было ввѣрено одному министерству внутреннихъ дѣлъ; на ряду съ нимъ, въ большемъ или меньшемъ числѣ, функціонируютъ другія министерства внутренняго управленія, при чемъ характеръ задачъ вѣдаемыхъ, какъ министерствомъ внутреннихъ дѣлъ, такъ и другими министерствами внутренняго управленія, не представляетъ ничего строго опредѣленнаго, завися отъ временныхъ и мѣстныхъ условій. До чего мало господствуетъ въ европейскихъ государствахъ какое-либо одно начало въ распредѣленіи различныхъ отраслей внутренняго управленія между отдѣльными министерствами, доказывается тѣмъ, что нѣтъ ни одного предмета, который всюду находился бы въ вѣдѣніи министерства внутреннихъ дѣлъ; между тѣмъ, существованіе особаго министерства внутреннихъ дѣлъ всюду признается необходимымъ.

Обращая вниманіе на самую систему министерствъ внутренняго управленія какъ въ Россіи, такъ и въ западно-европейскихъ государствахъ, мы наблюдаемъ большое разнообразіе, хотя все же, по крайней мѣрѣ, въ нѣкоторыхъ отношеніяхъ, обнаруживается и господство общихъ началъ. Такъ, въ значительной части государствъ существуютъ министерства земледѣлія, обработывающей промышленности и торговли, но комбинируются эти отрасли государственной дѣятельности

далеко не одинаково; даже такое министерство, какъ министерство народнаго просвѣщенія, совершенно обособленно существуетъ лишь въ рѣдкихъ случаяхъ, находясь обыкновенно въ соединеніи съ другими отраслями—церковнымъ управленіемъ, министерствомъ внутреннихъ дѣлъ, даже съ вѣдомствомъ торговли. Полиція рѣдко вѣдается обособленнымъ министерствомъ, обыкновенно же соединяется съ вѣдомствомъ министерства внутреннихъ дѣлъ или юстиціи. Чаще встрѣчаются отдѣльныя министерства почтъ и телеграфовъ. При такомъ разнообразіи, все же нельзя совершенно отрицать и нѣкоторыхъ общихъ началъ; нѣтъ ни одного государства, которое имѣло бы совершенно своеобразную и отличную отъ другихъ систему министерствъ внутренняго управленія.

Останавливаясь, въ частности, на предметахъ вѣдомства министерства внутреннихъ дѣлъ, мы и здѣсь наблюдаемъ то же разнообразіе. Въ большей части государствъ въ этомъ министерствѣ сосредоточиваются: общая администрація, полиція, медико-санитарная часть, довольно часто общественное призрѣніе, рѣже тюремное управленіе и управленіе дѣлами печати; въ немногихъ государствахъ—строительная часть и управленіе почтами и телеграфами; напротивъ, въ значительномъ числѣ государствъ—часть статистическая. По отдѣльнымъ государствамъ въ вѣдѣніи министерства внутреннихъ дѣлъ сосредоточиваются иногда даже такіе предметы, какъ народное образованіе, дорожное дѣло, земледѣліе, фабричное производство, мореплаваніе и т. д. Такимъ образомъ, современное значеніе министерства внутреннихъ дѣлъ въ европейскихъ государствахъ можетъ быть опредѣлено лишь условно, въ смыслѣ преобладающаго характера его функцій, и притомъ не во всѣхъ государствахъ, но лишь въ большинствѣ. Поэтому, значеніе министерства внутреннихъ дѣлъ, съ указанной оговоркой, выражается въ его заботахъ о внутренней безопасности, въ регулированіи дѣятельности мѣстныхъ учрежденій общей администраціи и въ попеченіи о развитіи благосостоянія въ томъ или другомъ отношеніи.

Глава вторая.

МѢСТНЫЯ УСТАНОВЛЕНІЯ ВНУТРЕННЯГО УПРАВЛЕНІЯ.

§ 21. Понятіе и система мѣстныхъ установленій.

Подъ именемъ мѣстныхъ установленій разумѣются такіе органы, подчиненные государственной власти, которые осуществляютъ задачи государственнаго управленія въ предѣлахъ какого-либо мѣстнаго района. Существованія однихъ высшихъ учрежденій, простирающихъ свою дѣятельность на цѣлое государство, еще недостаточно для осуществленія государственнаго управленія: высшія учрежденія призваны къ установленію, согласно съ закономъ, общихъ руководящихъ правилъ управленія и къ контролю за дѣятельностью мѣстныхъ органовъ; послѣдніе осуществляютъ тѣ или другія задачи государственнаго управленія согласно съ требованіями закона, руководящими указаніями высшихъ административныхъ установленій и мѣстными условіями. Сложившіяся государства даютъ намъ образцы различныхъ системъ мѣстнаго управленія, изъ которыхъ наибольшее значеніе, какъ двѣ противоположности, имѣютъ система централизованнаго и децентрализованнаго управленія. Первая состоитъ въ томъ, что центральныя учрежденія являются не только контролирующими и руководящими, но и прямо управляющими мѣстными дѣлами, дающими по каждому вопросу, или, по крайней мѣрѣ, по большинству сколько-нибудь важныхъ вопросовъ, свои рѣшенія въ видѣ утвержденія постановленій мѣстныхъ органовъ, или же въ видѣ непосредственныхъ предписаній. Система децентрализованнаго управленія характеризуется, напротивъ, самостоятельностью мѣстныхъ учрежденій, когда за центральными органами остается общее руководительство и контроль; дѣйствительное же удовлетвореніе различныхъ потребностей мѣстной жизни совершается по усмотрѣнію мѣстныхъ органовъ и согласно съ мѣстными условіями жизни.

Мѣстныя учрежденія различаются между собою, далѣе, смотря по тому, назначается ли личный ихъ составъ правительствомъ, или же онъ образуется подъ непосредственнымъ вліяніемъ самого мѣстнаго общества; въ первомъ случаѣ мы

имѣемъ мѣстныя правительственныя учрежденія, въ послѣднемъ учрежденія общественнаго управленія. Тѣ и другія одинаково являются органами государственными; названіе ихъ общественными относится лишь къ характеру ихъ организаціи; по своему же административному значенію они занимаютъ такое же положеніе въ отношеніи къ государственной власти, какъ и органы правительственные. Общественное управленіе можетъ быть противопоставляемо лишь правительственному управленію, но не государственному.

Хотя обыкновенно общественное управленіе является децентрализованнымъ, отсюда еще не слѣдуетъ, чтобы децентрализація управленія и общественное управленіе были понятія тождественныя. Децентрализованнымъ можетъ быть и правительственное управленіе; съ другой стороны, возможно представить себѣ случай централизованнаго общественнаго управленія.

Изученіе современной организаціи мѣстныхъ установленій дѣлаетъ необходимою ихъ классификацію. При этой классификаціи, какъ и при классификаціи высшихъ установленій, нельзя исходить изъ какой-либо одной точки зрѣнія, хотя несомнѣнно, что преобладающее значеніе въ этомъ отношеніи долженъ играть территоріальный элементъ, какъ опредѣляющій самую сущность мѣстныхъ установленій. Но, далѣе, мѣстныя установленія, какъ и общія, можно разсматривать въ отношеніи степени ихъ власти, рода ихъ функцій и характера внутренней организаціи; наконецъ, здѣсь именно является очень важнымъ различіе правительственныхъ и общественныхъ установленій.

Что касается классификаціи мѣстныхъ установленій по территоріальному объему ихъ функцій, то здѣсь все зависитъ, конечно, отъ характера административнаго дѣленія того или другого государства; такія дѣленія слагаются исторически, возникая подъ вліяніемъ условій естественныхъ, терпя видоизмѣненія соотвѣтственно съ ростомъ цѣлаго государства и иногда, при этомъ въ государствахъ, достигшихъ уже значительной степени развитія, являясь продуктомъ политическихъ соображеній, слѣдовательно, дѣленіями чисто искусственными. Наблюдая характеръ мѣстныхъ установленій въ отношеніи территоріальнаго объема ихъ функцій, мы замѣчаемъ въ дѣйствительной жизни нѣсколько системъ такихъ установленій;

наиболѣе господствующею системой является система іерархической подчиненности, при которой государство дѣлится на извѣстное число крупныхъ административныхъ районовъ, съ установленіями, имѣющими наибольшій объемъ территоріальной компетенціи; каждый изъ такихъ крупныхъ районовъ дѣлится, въ свою очередь, на извѣстное число сравнительно меньшихъ округовъ; эти послѣднія заключаютъ совокупность еще болѣе мелкихъ районовъ и т. д.; какъ далеко должны простираться подобныя дѣленія и подраздѣленія, это не можетъ быть установлено теоретически; здѣсь все зависитъ отъ историческихъ и національныхъ условій жизни государства; въ дѣйствительной жизни такія подраздѣленія обыкновенно не идутъ далѣе четвертой степени; такъ въ Россіи мы имѣемъ: губерніи, уѣзды, волости, сельскія и городскія общества; въ Германіи—провинціи, правительственные округи (Regierungsbezirke), уѣзды, волости и сельскія общины; во Франціи—департаменты, округи, общины. Установленія, дѣйствующія въ каждомъ изъ подобнаго рода территоріальныхъ дѣленій, находятся между собою въ отношеніяхъ іерархической зависимости. Это установленія общей администраціи.

На ряду съ установленіями указанной категоріи, мы имѣемъ возможность наблюдать установленія, характерною или отличительною чертой которыхъ является не столько начало іерархической подчиненности, сколько обособленность отъ прочихъ установленій, въ виду возложенныхъ на нихъ спеціальныхъ задачъ. Территоріальный районъ, на который простирается власть и компетенція такихъ установленій, не совпадаетъ обыкновенно съ райономъ, подлежащимъ вѣдѣнію установленій первой категоріи; это объясняется тѣмъ, что спеціальныя административныя дѣленія совершенно искуственны; они создаются подъ вліяніемъ соображеній и требованій цѣлесообразности и политики, между тѣмъ какъ общія административныя дѣленія всегда сохраняютъ на себѣ слѣды историческаго развитія государства. Характеръ спеціальныхъ административныхъ районовъ и дѣйствующихъ въ нихъ установленій не можетъ быть опредѣленъ теоретически во всѣхъ его частностяхъ; территоріальный объемъ власти, сущность выполняемыхъ задачъ, отношенія къ другимъ установленіямъ—все это въ различныхъ государствахъ можетъ представлять свои мо-

дификаціи. Часть военная, финансовая, судебная, учебная ввѣряются обыкновенно подобнаго рода установленіямъ.

Особую группу мѣстныхъ установленій представляютъ установленія, дѣйствующія въ мѣстностяхъ, управляемыхъ на особыхъ основаніяхъ. Въ каждомъ государствѣ можетъ встрѣтиться необходимость выдѣлить нѣкоторыя мѣстности изъ общей системы управленія и подчинить особымъ установленіямъ; причины, которыми можетъ вызываться такая необходимость, могутъ быть различныя: историческія, политическія, мѣстныя, этнографическія и проч. Такой характеръ носитъ обыкновенно управленіе колоній или, какъ въ Россіи, управленіе окраинъ. Весьма значительная децентрализація власти составляетъ отличительную черту функціонирующихъ въ такихъ мѣстностяхъ учрежденій.

По формѣ организаціи мѣстныя установленія представляютъ намъ тѣ же три вида, что и установленія общегосударственныя—это установленія единоличныя, коллегіальныя и бюрократическія.

§ 22. Очеркъ исторіи мѣстныхъ установленій въ Россіи.

Литература. *Сергѣевичъ.* Вѣче и князь. 1900. *Чичеринъ.* Областныя учрежденія въ Россіи въ XVII в. 1856. *Градовскій.* Исторія мѣстнаго управленія. 1868. *Андреевскій.* О намѣстникахъ, воеводахъ и губернаторахъ. 1864.

Исторія развитія мѣстныхъ установленій не представляетъ, конечно, чего-либо совершенно обособленнаго отъ исторіи государственнаго развитія вообще, но какъ часть этой общей исторіи всецѣло отражаетъ на себѣ ея существенныя и характерныя черты. Отсюда слѣдуетъ, что и при изученіи исторіи мѣстныхъ установленій въ Россіи невольно приходится останавливаться на тѣхъ же историческихъ моментахъ, которые представляютъ собою до нѣкоторой степени законченный циклъ явленій государственной жизни, замѣтно отличая данную эпоху, какъ отъ предыдущихъ, такъ и отъ послѣдующихъ. Господствующія начала политической и соціальной жизни каждаго историческаго періода отражаются на характерѣ мѣстныхъ установленій, придаютъ имъ особый специфическій колоритъ. Въ слѣдствіе подобнаго воздѣйствія и вся исторія

развитія мѣстныхъ установленій въ Россіи представляетъ послѣдовательную смѣну господствовавшихъ въ отдѣльные періоды началъ мѣстнаго управленія.

Въ первоначальную эпоху княжескаго періода мѣстныхъ государственныхъ установленій вовсе не существовало, какъ, въ сущности, не существовало еще и самого государства, если не считать за государства тѣ многочисленныя и управлявшіяся выборными князьями славянскія племена, которыя занимали въ то время, т. е., приблизительно до IX вѣка, часть территоріи современной Европейской Россіи; въ этотъ періодъ, о которомъ, впрочемъ, трудно составить себѣ сколько-нибудь точное представленіе, все управленіе сосредоточивалось непосредственно въ рукахъ самихъ князей, творившихъ судъ, предводительствовавшихъ на войнѣ и собиравшихъ дани. За отсутствіемъ мѣстныхъ органовъ, выполненіе несложныхъ задачъ управленія должно было осуществляться путемъ періодическихъ объѣздовъ князьями подчиненныхъ имъ земель. Съ появленіемъ дружинъ, т. е., особаго класса лицъ, участвовавшихъ съ князьями въ военныхъ походахъ, съ расширеніемъ вмѣстѣ съ тѣмъ подвѣдомственныхъ княжескому управленію земель, первобытный способъ непосредственнаго осуществленія князьями хотя бы и несложныхъ функцій управленія оказался непримѣнимымъ, уступивши свое мѣсто другому—посредственному. Мѣстными органами явились на первый разъ отдѣльные лица, такъ называемые „мужи“ и „посадники“, затѣмъ, намѣстники и волостели, назначавшіеся или изъ родственниковъ князей, или изъ людей, облеченныхъ довѣріемъ князей. Эти первыя мѣстныя установленія, или должности, характеризуются слѣдующими чертами: отсутствіемъ инстанцій, такъ какъ каждый изъ такихъ княжескихъ агентовъ подчинялся непосредственно ему; разнообразіемъ предметовъ вѣдомства, такъ какъ никакой дифференціаціи функцій не существовало; все, что составляло содержаніе управленія, возлагалось на намѣстниковъ и волостелей; такъ, на нихъ лежали обязанности по управленію финансовому, состоявшему въ собираніи разнаго рода сборовъ; по управленію военному—защита городовъ и земель отъ непріятелей; обязанности по дѣламъ международнымъ, выражавшіяся въ веденіи по порученію князя переговоровъ, въ оказаніи помощи единомышленникамъ своего князя и т. д. Что касается до функцій внутренняго управленія, то

они были немногочисленны и выражались почти исключительно въ дѣятельности полицейской; забота о благосостояніи населенія не входила еще въ сферу государственной дѣятельности, составляя задачу частной инициативы и предпріимчивости; по введеніи въ Россіи христіанства главную роль въ этомъ отношеніи играло духовенство, хотя, конечно, и самыя потребности общества были крайне несложны и немногочисленны.

Не слѣдуетъ, однако, думать, что вся совокупность мѣстныхъ органовъ управленія ограничивалась княжескими служилыми людьми. Подъ вліяніемъ разныхъ причинъ далеко не послѣднюю роль въ мѣстномъ управленіи игралъ элементъ общественный. Одной изъ такихъ причинъ являлась неудовлетворительность княжеской администраціи и ея злоупотребленія, въ особенности, въ области суда и финансовъ, въ слѣдствіе чего на ряду съ правительственными органами съ древнѣйшихъ временъ участвуютъ въ судопроизводствѣ и финансовомъ управленіи органы земскіе, общественные, въ видѣ—сотскихъ, старостъ, добрыхъ людей, лучшихъ людей и т. п.

Стремленіе ограничить произволъ намѣстниковъ и волостелей, заставляло князей передавать функціи мѣстнаго управленія также въ руки частныхъ землевладѣльцевъ. Землевладѣльцы, какъ свѣтскіе, такъ и духовные, очень рано начинаютъ получать отъ князей, въ силу особыхъ, такъ называемыхъ, „жалованныхъ грамотъ“, право суда и администраціи по отношенію къ населенію, жившему на ихъ земляхъ.

Простота и немногочисленность потребностей политической жизни, первобытность самой политической организаціи, отсутствіе государственнаго сознанія въ населеніи и, въ частности, въ людяхъ, стоявшихъ во главѣ управленія,—все это придавало первоначальнымъ органамъ мѣстнаго управленія въ Россіи характеръ полной безъискусственности, въ смыслѣ неопредѣленности власти и компетенціи, въ смыслѣ отсутствія какой бы то ни было организаціи въ истинномъ значеніи этого слова.

Съ концентраціей государственной власти въ рукахъ абсолютныхъ московскихъ государей, эта власть несомнѣнно сдѣлалась гораздо сильнѣе, могущественнѣе, благодаря чему и мѣстные органы должны были сдѣлаться дѣйствительными проводниками воли и намѣреній этой власти, утративши свой прежній болѣе или менѣе своевольный характеръ.

Для возникшаго московскаго государства на первомъ планѣ стояло, какъ сказано, упроченіе самой государственной организаціи, политическаго единства, а управленіе, большая или меньшая степень его совершенства, цѣлесообразное устройство мѣстныхъ установленій,—все это само по себѣ было дѣломъ второстепеннымъ, было не столько самостоятельною цѣлью, сколько средствомъ для достиженія главной цѣли—упроченія единства государственной власти. Этимъ, по преимуществу, и объясняется хаотическое состояніе мѣстной администраціи и та особая политика, которой держались въ этомъ отношеніи московскіе государи; этимъ же, между прочимъ, слѣдуетъ объяснить и то, на первый взглядъ непонятное явленіе, что въ теченіи первой половины московскаго періода, на ряду съ приказною администраціей, развивается мѣстное общественное управленіе и притомъ въ весьма обширныхъ размѣрахъ, идущихъ почти до полнаго упраздненія мѣстной правительственной администраціи. Такой характеръ мѣстное управленіе приняло въ особенности въ царствованіе Ивана IV, который въ мѣстномъ общественномъ управленіи видѣлъ средство установить сколько-нибудь сносный административный режимъ, при недостаткахъ собственной приказной администраціи.

Кромѣ судебныхъ функцій, на выборныхъ земскихъ людей были возложены и функціи полицейскія—охраненіе уѣзда отъ воровства, разбоя и всякихъ лихихъ людей, а также функціи финансовыя, возлагаемыя на особыхъ выборныхъ лицъ—цѣловальниковъ. Такимъ образомъ, въ теченіе второй половины XVI ст. намѣстники и волостели съ ихъ тіунами и доводчиками мало-по-малу исчезли, уступивши мѣсто земскому элементу, а участіе этого послѣдняго въ управленіи проявлялось въ самыхъ разнообразныхъ формахъ.

Такой порядокъ вещей не могъ продолжаться постоянно; представители государственной власти могли пользоваться такимъ разнохарактернымъ составомъ мѣстной администраціи лишь до тѣхъ поръ, пока они не чувствовали себя политически упроченными; на первыхъ порахъ можно было довольствоваться какой бы то ни было администраціей, пользоваться пригодными для управленія общественными силами, гдѣ бы эти силы ни обнаруживались; но лишь только государственная власть почувствовала себя достаточно упроченною, когда заботы

о собственномъ ея существованіи и усиленіи могли отступить на второй планъ, она должна была направить свою дѣятельность на созданіе своихъ собственныхъ органовъ управленія, должна была постараться внести въ сферу администраціи то же начало единства, которое было уже достигнуто въ сферѣ политической. Вотъ почему въ концѣ XVI и началѣ XVII ст. развивается новая система управленія, появляются новые мѣстные органы—воеводы и все мѣстное управленіе организуется по одному образцу.

Какъ показываетъ и самое названіе, воеводы были первоначально военачальниками въ отдаленныхъ отъ центра областяхъ, въ видахъ, главнымъ образомъ, защиты границъ государства отъ чуждыхъ вторженій; но на ряду съ военною властью имъ принадлежала и власть вообще административная; въ XVII в. эта должность вытѣсняетъ всѣ другія и становится повсемѣстною.

Воеводы, въ качествѣ мѣстныхъ правительственныхъ органовъ, стоятъ гораздо выше прежнихъ намѣстниковъ и волостелей, тѣмъ болѣе, что и назначаются изъ среды высшихъ боярскихъ родовъ. Если прежніе намѣстники и волостели дѣйствовали каждый самостоятельно, то воеводѣ присваивается значеніе единственнаго представителя „царской администраціи“ въ городахъ и приписанныхъ къ нимъ районахъ. Всѣ воеводы назначались исключительно верховною властью, и при назначеніи получали, такъ называемые, „наказы“, которыми опредѣлялись ихъ функціи, объемъ и характеръ ихъ власти. А власть воеводъ и сфера ихъ компетенціи были весьма обширны, такъ какъ въ XVII стол. носители государственной власти не ограничивались уже первоначальными функціями — военною, международною, финансовою и судебною, но обратили свою дѣятельность также и на обезпеченіе безопасности и благосостоянія населенія, т. е., взяли на себя также функціи внутренняго управленія. Вся эта разнообразная дѣятельность была возложена на воеводъ и подчиненныхъ имъ лицъ; они должны были заботиться объ устройствѣ городовъ, о внѣшней безопасности, если городъ пограничный, о безопасности внутренней; должны были предпринимать мѣры противъ пожаровъ, заразительныхъ болѣзней, азартныхъ игръ и т. п.; въ сферѣ судебной имъ принадлежалъ судъ по гражданскимъ дѣламъ, а гдѣ не было губныхъ старостъ, то и по уголовнымъ; они

же должны были наблюдать за исправнымъ поступленіемъ всякаго рода податей и повинностей.

Воеводы не вполнѣ, однако, оправдали возлагавшіяся на нихъ надежды, такъ какъ они, подобно своимъ предшественникамъ—намѣстникамъ и волостелямъ—были въ своей дѣятельности нерѣдко проникнуты частновладѣльческими воззрѣніями, что и вызывало противодѣйствующую дѣятельность правительства; послѣднее не отказалось, вмѣстѣ съ тѣмъ, и отъ выборныхъ земскихъ должностей; но если ранѣе они стояли на ряду съ приказными и нерѣдко даже устраняли ихъ, то теперь правительство, не смотря на злоупотребленія воеводъ, не считало уже необходимымъ выдвигать земскій элементъ на первый планъ, пользуясь имъ лишь какъ факторомъ умѣряющимъ.

Выборными были прежде всего органы таможеннаго управленія, а затѣмъ и судебные; но всѣ они носили не свободный, повинностный характеръ. Какъ бы то ни было, характерною чертою мѣстнаго управленія въ теченіе всего этого періода является привлеченіе правительствомъ земскаго элемента для участія въ управленіи. Но въ то время какъ въ первую половину этого періода земскій элементъ, благодаря почти совершенному отсутствію административной организаціи, играетъ выдающуюся роль, замѣняя собою элементъ приказный и проявляясь въ самыхъ разнообразныхъ формахъ, во вторую половину этого періода перевѣсъ всецѣло переходитъ на сторону приказнаго элемента, земскій же постепенно утрачиваетъ свое прежнее вліяніе и значеніе, служа, однако, довольно долго и въ теченіи этого времени началомъ, ограничивающимъ недостатки приказной администраціи.

Во вторую половину московскаго періода существованіе установившейся политической организаціи было обезпечено, единая государственная власть сознавала себя упроченною и государственныя заботы всецѣло могли быть посвящены администраціи и ея устройству, при чемъ на первомъ планѣ должно было стоять созданіе такой системы управленія, которая вполнѣ соотвѣтствовала бы и новому политическому режиму; государство стремится быть единымъ не только въ своемъ устройствѣ, но и въ своей дѣятельности; политическому единству должно было соотвѣтствовать единство административное. Вотъ почему возникла должность воеводъ и вотъ

причина, по которой земскія должности если и не были упразднены во вторую половину разсматриваемаго періода, то пріобрѣли повинностный характеръ, будучи земскими лишь по названію и по способу образованія, въ дѣйствительности же ничѣмъ не отличаясь отъ приказной администраціи.

XVIII вѣкъ во многихъ отношеніяхъ является замѣчательнымъ въ исторіи государственнаго развитія Россіи. Старыя патріархальныя формы мѣстнаго управленія съ ихъ „кормленіемъ“, съ ихъ широкою сферой для всякаго рода злоупотребленій, не соотвѣтствовали новымъ воззрѣніямъ Петра Великаго на государство, какъ на единый и крѣпкій политическій организмъ, не терпящій внутри себя никакихъ противорѣчивыхъ и антигосударственныхъ элементовъ, требующій себѣ безусловнаго повиновенія и имѣющій своею задачей и цѣлью общее государственное развитіе и благосостояніе.

Вся дѣятельность Петра I въ отношеніи реорганизаціи мѣстнаго управленія состояла въ слѣдующемъ: онъ стремился ограничить произволъ мѣстныхъ органовъ, путемъ подчиненія ихъ вновь образованнымъ высшимъ установленіямъ и путемъ образованія спеціальныхъ органовъ контроля; онъ ввелъ новое административное дѣленіе государства—губерніи и должности губернаторовъ; онъ стремился путемъ общихъ распоряженій опредѣлить болѣе точно предметы вѣдомства мѣстныхъ органовъ и провести различіе и границу между дѣлами мѣстнаго управленія и центральнаго. Вмѣстѣ съ тѣмъ онъ пытался опредѣлить и предметы вѣдомства каждаго изъ отдѣльныхъ мѣстныхъ установленій, опредѣлить для каждаго изъ нихъ извѣстные предѣлы; ему не чужда была, между прочимъ, и мысль объ отдѣленіи административной дѣятельности отъ судебной; онъ расширилъ дѣятельность мѣстныхъ установленій путемъ введенія въ сферу ихъ компетенціи задачъ внутренняго управленія; наконецъ, Петръ Великій стремился болѣе точно и детально опредѣлить условія гражданской службы, чтобы открыть доступъ на поприще государственной дѣятельности всѣмъ производительнымъ общественнымъ силамъ.

Въ уѣздахъ общее управленіе было возложено на земскихъ коммиссаровъ, избиравшихся уѣзднымъ дворянствомъ на одинъ годъ. На обязанности губернаторовъ, воеводовъ и коммиссаровъ лежала, кромѣ общаго управленія, полиція безопасности и благосостоянія; различныя инструкціи предписы-

ваютъ имъ охранять права и безопасность мѣстныхъ жителей, преслѣдовать „гулящихъ“ людей и нищихъ, наблюдать за помѣщиками и принимать мѣры противъ разорителей, смотрѣть за исправностью дорогъ, заботиться о городскомъ хозяйствѣ и т. п. Дѣятельность губернаторовъ и воеводъ не ограничивалась сферой собственно внутренняго управленія; каждый изъ нихъ въ подвѣдомственномъ ему районѣ вѣдалъ и другія дѣла—судебныя, военныя, финансовыя и пр. Петръ Великій обратилъ затѣмъ свое вниманіе на устройство органовъ исполнительной полиціи; по крайней мѣрѣ, въ Петербургѣ и Москвѣ были образованы полиціймейстерскія канцеляріи.

Дѣятельность Екатерины II является замѣчательною въ разсматриваемомъ отношеніи тѣмъ, что она стремилась ввести въ мѣстное управленіе новыя начала—децентрализаціи и общественнаго управленія, въ то время какъ въ предшествующій періодъ мѣстное управленіе было обыкновенно централизованнымъ, а общественное управленіе если и существовало, то опять же имѣло лишь повинностный характеръ и было на столько же централизовано, на сколько и правительственное управленіе.

Изъ вновь образованныхъ установленій въ области мѣстнаго управленія обращаетъ на себя вниманіе прежде всего должность генералъ-губернатора или государева намѣстника. Въ этой должности впервые выразилось стремленіе правительства децентрализовать мѣстную правительственную власть, сдѣлать ее болѣе сильною и авторитетною и поставить ее въ возможность сообразоваться съ требованіями и условіями мѣстной жизни. Но, какъ первая попытка, установленіе это не было вполнѣ удачнымъ и примиреннымъ съ другими установленіями.

Сфера компетенціи генералъ-губернаторовъ и губернаторовъ не была въ достаточной степени разграничена, и если вся отвѣтственность по управленію каждой губерніей была возложена на губернатора, то отъ дѣйствительнаго управленія не былъ устраненъ и генералъ-губернаторъ.

На обязанности образованныхъ губернскихъ правленій было возложено: обнародованіе въ губерніи законовъ и правительственныхъ распоряженій, наблюденіе за точнымъ исполненіемъ законовъ, а равно прекращеніе всякаго рода злоупотребленій и незаконныхъ дѣйствій. На него же было возло-

жено охраненіе благонравія, порядка, мира и тишины въ губерніи; производство по дѣламъ исполнительнымъ и рѣшеніе безспорныхъ дѣлъ. Такимъ образомъ, сфера компетенціи губернскихъ правленій была ограничена на первый разъ дѣлами общей администраціи и полиціей безопасности. Вопросы мѣстнаго благосостоянія не входили въ ихъ вѣдомство, и это, конечно, потому, что для этой цѣли были образованы особые мѣстные органы подъ именемъ *„приказовъ общественнаго призрѣнія“*.

Царствованіе Императрицы Екатерины II является, какъ замѣчено, временемъ чрезвычайно послѣдовательнаго развитія началъ децентрализаціи и общественнаго управленія. Развитіе децентрализаціи управленія, распространяемой тѣмъ болѣе на все государство, слѣдовательно—не вызываемой какими либо особенными политическими соображеніями, вродѣ, напримѣръ, необходимости сильной власти на границахъ государства, является весьма знаменательнымъ въ исторіи мѣстнаго управленія. Развитіе этого принципа децентрализаціи указываетъ, прежде всего, на то, что вниманіе государственной власти всецѣло обращено на внутреннее управленіе страны и что теперь авторитетъ этой власти упроченъ на незыблемыхъ основаніяхъ; теперь государственная власть не опасается образованія какихъ-либо самостоятельныхъ мѣстныхъ центровъ, сильной мѣстной власти, могущей оказать ей противодѣйствіе, какъ то было возможно въ московскій періодъ, когда, въ виду этой именно возможности, и была установлена строгая и крайняя централизація управленія. Затѣмъ, устройство управленія на началахъ децентрализаціи указываетъ на признаніе правительствомъ той истины, что государственная дѣятельность тогда только можетъ стать плодотворною, когда принимаются во вниманіе не одни общія и, такъ сказать, формальныя требованія управленія, но и различныя мѣстныя особенности, могущія видоизмѣнять эти требованія. Въ виду этого, степень власти мѣстныхъ установленій значительно расширяется: по весьма многимъ мѣстнымъ дѣламъ они начинаютъ функціонировать вполнѣ самостоятельно, не представляя своихъ рѣшеній на утвержденіе центральной власти. Такое значеніе получаютъ генералъ-губернаторы, губернаторы, губернскія правленія и другія губернскія установленія.

Но разъ была сознана идея децентрализаціи управленія, не трудно уже было придти къ признанію необходимости проведенія этой идеи со всѣми ея послѣдствіями. Мѣстность получаетъ самостоятельное административное значеніе въ томъ смыслѣ, что ея особенности, всѣ характеризующія ея черты признаются факторами, могущими, на ряду съ требованіями общегосударственнаго значенія, вліять на характеръ мѣстнаго управленія. Въ виду этого, какъ сказано, компетенція и степень власти мѣстныхъ установленій расширены; но, чтобы такое вліяніе мѣстныхъ факторовъ на управленіе могло осуществиться во всей возможной полнотѣ, чтобы характеръ управленія въ дѣйствительности соотвѣтствовалъ требованіямъ мѣстности, необходимо было, на ряду съ децентрализаціей управленія, открыть въ него доступъ личному элементу мѣстности, т. е., допустить къ участію въ управленіи мѣстное населеніе. Такъ, въ дѣйствительности и было.

Участіе земскаго элемента въ управленіи было допущено въ различныхъ, какъ губернскихъ, такъ и уѣздныхъ установленіяхъ; таковы—приказы общественнаго призрѣнія, судебныя установленія, полицейскія и другія. Въ основаніи этой организаціи была положена сословная обособленность, что объясняется тѣмъ, что государство до сихъ поръ постоянно имѣло дѣло съ сословіями, не возвысившись еще до понятія „мѣстнаго населенія“ или „земства“. Это послѣднее постоянно являлось раздробленнымъ на отдѣльныя общественныя группы, называемыя сословіями; участіе земскаго начала въ управленіи, поэтому, выразилось первоначально какъ участіе сословій черезъ своихъ выборныхъ представителей. Однако и такая форма участія земскаго элемента въ управленіи не могла быть вполнѣ примѣнена, въ виду того, что одно изъ сословій было несвободнымъ: крестьянское сословіе участвовало черезъ своихъ представителей въ управленіи только въ тѣхъ мѣстностяхъ, гдѣ оно было свободнымъ; слѣдовательно, это касается лишь государственныхъ крестьянъ; остальная масса крестьянскаго сословія въ управленіи не участвовала.

Съ учрежденіемъ министерствъ, усилилась централизація управленія. Хотя въ противоположность предшествовавшему царствованію, идея свободнаго управленія нашла свое полное признаніе въ правящихъ сферахъ, но будучи построена на теоретическихъ основахъ, безъ надлежащаго уясненія факти-

ческаго положенія дѣлъ, идея эта не могла найти своего практическаго осуществленія. Этимъ объясняется то противорѣчіе, что либеральное правительство пришло лишь къ централизаціи управленія. Такъ оно и должно было случиться.

Государственное управленіе, по отдѣльнымъ его вѣтвямъ, было централизовано въ рукахъ отдѣльныхъ лицъ, въ слѣдствіе чего и характеръ его съ этихъ поръ былъ поставленъ въ сильную зависимость отъ воззрѣній и личныхъ качествъ этихъ лицъ. Въ силу стремленія министровъ не только руководить управленіемъ, но и управлять, приводить въ исполненіе свои воззрѣнія и намѣренія, хотя бы и либеральныя и гуманныя, самостоятельность мѣстныхъ установленій должна была, конечно, проиграть. Созданіе министерствъ имѣло и другую невыгодную сторону въ отношеніи мѣстнаго управленія: оно не только способствовало усиленію централизаціи управленія, но и ослабляло развитіе идеи самоуправленія, выдвигало такія условія, благодаря которымъ бюрократическое начало быстро стало развиваться на счетъ земскаго. Условія эти заключались въ самой организаціи министерствъ, съ ихъ многочисленными департаментами и отдѣленіями, съ ихъ хорошими денежными окладами; благодаря имъ министерства сдѣлались не только центрами управленія, но и центрами тяготѣнія мѣстнаго землевладѣльческаго дворянства, а, слѣдовательно, и причиною ослабленія личнаго элемента мѣстности, способнаго принять участіе въ мѣстномъ общественномъ управленіи. Послѣднее, въ виду, въ особенности, его зависимости отъ правительственныхъ органовъ, никого уже не привлекало, за исключеніемъ развѣ лицъ, преслѣдовавшихъ свои личныя выгоды; отсюда уклоненія отъ выборной службы, принявшія въ слѣдующее царствованіе еще большіе размѣры и вызывавшіе со стороны правительства различныя, нерѣдко довольно суровыя, мѣры. Въ самой организаціи мѣстныхъ установленій, со введеніемъ министерствъ, никакихъ существенныхъ измѣненій сдѣлано, однако, не было; она продолжала существовать въ томъ видѣ, въ какомъ была создана Екатериною II.

Вторая четверть XIX столѣтія представляла также мало условій, благопріятствующихъ развитію мѣстныхъ установленій на началахъ децентрализаціи и общественнаго управленія. Значеніе бюрократическаго элемента въ ущербъ земскому еще болѣе увеличилось. Съ уничтоженіемъ должности

генералъ-губернаторовъ, въ качествѣ повсемѣстной и постоянной, децентрализація управленія была значительно ослаблена; функціи генералъ-губернаторовъ перешли отчасти на губернаторовъ, положеніе которыхъ вообще было поставлено на болѣе прочныя основанія, отчасти на министровъ, которые отнынѣ сдѣлались непосредственными начальниками губернаторовъ. Участіе земскаго начала въ управленіи было отчасти, какъ замѣчено выше, ослаблено, отчасти же увеличено, въ виду появленія новыхъ мѣстныхъ учрежденій, имѣвшихъ весьма большое вліяніе на дальнѣйшее развитіе общественнаго управленія.

Весьма важнымъ въ этомъ отношеніи было то, что въ теченіи первой половины XIX столѣтія постепенно развивается понятіе мѣстности, какъ одного изъ основныхъ элементовъ земства и общественнаго управленія, и идея мѣстныхъ потребностей, какъ объекта дѣятельности органовъ этого управленія. Со времени Екатерины II земское начало, какъ мы видѣли, было призвано, въ весьма значительной степени, къ участію въ управленіи, именно, въ формѣ участія представителей отъ сословій въ дѣятельности правительственныхъ установленій. Однако, въ этой организаціи совершенно невозможно отыскать какую-либо идею, объединяющую дѣятельность этихъ представителей земскаго начала; и это вполнѣ понятно, такъ какъ въ самомъ земствѣ не было единства, что въ свою очередь, обусловливалось тѣмъ, что между основными элементами земства, т. е., мѣстнымъ населеніемъ и территоріей, не было установлено, въ отношеніи управленія, органической связи. Земство, такимъ образомъ, было дезорганизовано и притомъ, до такой степени, что необходимой связи не существовало не только между территоріальнымъ и личнымъ элементами, но и въ самомъ личномъ элементѣ между его составными частями. Можно сказать, что личнаго элемента земства, какъ цѣлаго, не существовало; были лишь отдѣльныя его части, сформировавшіяся въ видѣ сословій. Земская связь между ними могла быть установлена лишь при посредствѣ территоріальнаго элемента.

Въ теченіи всей первой половины минувшаго столѣтія мы и наблюдаемъ это весьма замѣчательное явленіе. Несмотря на многія условія, неблагопріятствовавшія развитію и примѣненію къ жизни идеи общественнаго управленія, эта идея

дѣлаетъ, однако, весьма значительный шагъ впередъ въ видѣ постепеннаго установленія связи между основными земскими элементами, въ видѣ, слѣдовательно, постепеннаго развитія самого земства, какъ гармоническаго сочетанія этихъ элементовъ и какъ субъекта самостоятельнаго земскаго управленія.

Царствованіе императора Александра II, представляется выдающеюся эпохой въ отношеніи развитія мѣстныхъ установленій и мѣстнаго управленія. Трудно подыскать другую эпоху, столь богатую коренными преобразованіями въ области мѣстнаго управленія. Всѣ важнѣйшія вѣтви мѣстнаго управленія подверглись существеннымъ видоизмѣненіямъ, что объясняется тѣми новыми прогрессивными началами, которыя должны были проникнуть собою какъ организацію, такъ и дѣятельность всѣхъ мѣстныхъ государственныхъ установленій.

Такими началами были—уменьшеніе правительственной опеки и расширеніе самодѣятельности общества въ дѣлѣ удовлетворенія мѣстныхъ общественныхъ потребностей. Для того, чтобы провести эти начала въ дѣйствительную жизнь, необходимо было предварительно создать нѣкоторыя условія, безъ которыхъ реформа мѣстнаго управленія въ указанномъ смыслѣ была немыслима. Важнѣйшимъ изъ такихъ условій было возможно большее уравненіе юридическаго положенія сословій и, на первомъ планѣ, конечно, уничтоженіе безправнаго положенія крестьянъ, что и было сдѣлано 19 февраля 1861 года.

Къ числу новыхъ установленій относятся прежде всего земскія учрежденія, возникшія вскорѣ послѣ освобожденія крестьянъ въ 1864 году. Пока крестьяне находились въ крѣпостномъ состояніи, не было и не могло быть земства, существовали лишь разрозненные земскіе элементы въ видѣ сословій. Съ уравненіемъ юридическаго положенія сословій, съ высвобожденіемъ одного изъ земскихъ элементовъ изъ-подъ власти другого, явилась возможность организовать сословія въ въ одно цѣлое, игнорируя сословныя различія и имѣя въ виду лишь мѣстное уѣздное и губернское населеніе, какъ цѣлое.

Всѣ прежнія учрежденія мѣстнаго благоустройства и благосостоянія, въ которыхъ такъ или иначе комбинировались земскіе элементы—многочисленные комитеты и коммиссіи времени Императора Николая I, а равно приказы общественнаго призрѣнія, возникшіе еще въ царствованіе Екатерины II, всѣ

эти учрежденія сконцентрировались въ одно цѣлое, въ одну стройную систему земскихъ органовъ, земскихъ управъ и земскихъ собраній, совмѣстившихъ въ себѣ всѣ земскіе элементы въ болѣе или менѣе гармоническомъ сочетаніи и получившихъ опредѣленную и обширную программу дѣятельности. Долгое время подготовлявшееся земское самоуправленіе впервые организовалось въ сравнительно совершенной формѣ, примиряя сословную рознь и воспитывая общество къ единодушной работѣ на пользу общаго благосостоянія. Безсословное земство представляло собою огромный прогрессъ не только въ административномъ механизмѣ, но и въ соціальныхъ отношеніяхъ. Вмѣстѣ съ тѣмъ центръ тяжести управленія опять перемѣстился изъ столицы въ мѣстность; децентрализація и самоуправленіе, признанныя теоретически и принципіально Екатериною II, нашли впервые свое реальное выраженіе въ земскихъ учрежденіяхъ.

Еще въ болѣе тѣсной связи съ освобожденіемъ крестьянъ стояла реформа крестьянскаго общественнаго управленія, а равно и губернскихъ и уѣздныхъ учрежденій по завѣдыванію крестьянскими дѣлами. Положеніе 19 февраля не только освобождало крестьянъ, но и организовало ихъ сословное самоуправленіе, создавши волостныя и сельскія общественныя учрежденія и положивши въ основаніе ихъ организаціи выборное начало. Такими органами крестьянскаго общественнаго управленія явились волостные и сельскіе сходы, волостные суды и правленія, волостные старшины и сельскіе старосты.

Въ 1870 году 16 іюля введено было новое городовое положеніе, на основаніи котораго въ городахъ стали функціонировать, въ замѣнъ прежнихъ общихъ и шестигласныхъ думъ—городскія думы и городскія управы. Для выбора гласныхъ были образованы особыя избирательныя собранія, при чемъ вмѣсто прежнихъ разрядовъ населенія были составлены новые, различающіеся между собою лишь суммою уплачиваемыхъ ими городскихъ сборовъ. Такимъ образомъ, и здѣсь, какъ и въ земскомъ самоуправленіи, въ основу выборовъ было положено начало экономическаго ценза. Однимъ изъ важныхъ правъ органовъ городского самоуправленія явилось право издавать обязательныя постановленія для мѣстныхъ жителей касательно условій благосостоянія, что же касается безопас-

ности городскихъ жителей, то забота о ней была оставлена по прежнему на полицейскихъ органахъ.

Въ виду отмѣны крѣпостного права, были образованы должности мировыхъ посредниковъ и ихъ съѣзды въ цѣляхъ урегулированія отношеній между крестьянами и помѣщиками, производство контроля за новою еще дѣятельностью общественныхъ крестьянскихъ установленій и рѣшенія многихъ вопросовъ крестьянскаго управленія. Съ 1874 года обязанности мировыхъ посредниковъ и ихъ съѣздовъ возлагаются на особыя учрежденія—уѣздныя и губернскія по крестьянскимъ дѣламъ присутствія. Это тѣ учрежденія, которыя по своему составу могутъ быть названы смѣшанными присутствіями, такъ какъ они состояли изъ членовъ различныхъ другихъ учрежденій и, слѣдовательно, не имѣли своего самостоятельнаго и опредѣленнаго состава. Число такихъ смѣшанныхъ учрежденій возрастаетъ очень быстро въ разныхъ сферахъ управленія. Крестьянскія присутствія были упразднены въ 1889 году со введеніемъ института земскихъ участковыхъ начальниковъ и ихъ съѣздовъ.

Организація и компетенція другихъ губернскихъ учрежденій подвергнулась также довольно существеннымъ модификаціямъ. Такъ губернскія правленія—эти высшія въ губерніи учрежденія общей администраціи—были расширены въ 1865 году въ отношеніи ихъ состава, путемъ введенія въ этотъ составъ нѣкоторыхъ спеціалистовъ, какъ-то по части медицинской, строительной, инженерной. Но, съ другой стороны, совокупность административныхъ задачъ, возложенныхъ закономъ на эти учрежденія, значительно должна была уменьшиться, въ виду учрежденія земскихъ органовъ и реорганизаціи судебной части. Вмѣстѣ съ тѣмъ значительнымъ образомъ сократилась и компетенція начальниковъ губерній, за которыми по дѣламъ, относившимся къ вѣдомству земскихъ учрежденій, осталось лишь право контроля и утвержденія нѣкоторыхъ постановленій.

Не меньшее вниманіе правительства обращается и на организацію мѣстныхъ установленій въ областяхъ и окраинахъ, присоединенныхъ къ Россіи. Здѣсь приходится имѣть дѣло уже съ совершенно особыми условіями жизни и полагать въ основаніе организаціи установленій особыя начала.

Наконецъ, весьма существенныя видоизмѣненія были произведены въ разсматриваемый періодъ времени и въ тѣхъ мѣстныхъ установленіяхъ, которые функціонировали въ области спеціальныхъ задачъ администраціи. Здѣсь наиболѣе видное мѣсто занимаетъ, конечно, судебная реформа 20 ноября 1864 года. Въ замѣнъ прежнихъ судовъ съ болѣе или менѣе сословнымъ характеромъ, была образована цѣлая серія новыхъ судебныхъ установленій, въ основаніе организаціи которыхъ было положено начало сословной равноправности, т. е., равенства всѣхъ сословій предъ закономъ: канцелярская тайна судопроизводства была замѣнена гласностью судопроизводства; формализмъ и письмоводство сведены къ минимуму и преобладающее значеніе на судѣ дано устнымъ показаніямъ; введена была, слѣдовательно, устность судопроизводства; обвинительный процессъ былъ замѣненъ состязательнымъ; вмѣстѣ съ этимъ выдающуюся роль въ судебныхъ установленіяхъ стали играть представители адвокатуры и прокуратуры; предварительное слѣдствіе изъ рукъ полиціи перешло въ руки лицъ судебнаго вѣдомства—судебныхъ слѣдователей, имѣющихъ высшее юридическое образованіе; введенъ былъ институтъ присяжныхъ засѣдателей, выбираемыхъ изъ всѣхъ сословій; такимъ образомъ, самому обществу въ лицѣ его представителей было представлено государствомъ право произносить свой приговоръ о порочныхъ и преступныхъ своихъ членахъ; введенъ кассаціонный порядокъ судопроизводства. Таковы были новыя начала, которыхъ должны были держаться судебныя установленія и которыя далеко оставили за собою начала прежняго судопроизводства. Что касается самыхъ установленій, то одни изъ нихъ были организованы на единоличномъ началѣ, какъ мировыя установленія—участковые и почетные мировые судьи; другія на коллегіальномъ, какъ съѣзды мировыхъ судей, окружные суды и судебныя палаты. Въ связи съ судебной реформой, была облагорожена и система наказаній путемъ отмѣны наказаній тѣлесныхъ, какъ несоотвѣтствующихъ человѣческому достоинству.

Въ сферѣ народнаго образованія были введены улучшенія въ духѣ все той же гуманности и самодѣятельности общества; въ 1863 году введенъ новый университетскій уставъ; въ 1865—видоизмѣнены законы о печати; въ 1871 году про-

изведена гимназическая реформа; въ 1872 г. изданъ уставъ реальныхъ училищъ.

Съ восьмидесятыхъ годовъ въ области мѣстнаго управленія начинается обратное теченіе, въ смыслѣ ограниченія тѣхъ основныхъ началъ свободы и правомѣрности, которыя въ значительной мѣрѣ были проведены въ жизнь реформами императора Александра II. Эти ограниченія выразились въ сферѣ крестьянскаго управленія въ учрежденіи должности земскихъ начальниковъ; въ области земскаго управленія—въ усиленіи сословно-дворянскаго элемента, съ одной стороны,—губернаторской власти, съ другой; то же надо сказать о городскомъ управленіи, только что здѣсь было усилено вліяніе купеческаго сословія въ ущербъ другимъ; въ области суда—въ ограниченіи суда присяжныхъ и въ упраздненіи выборнаго института мировыхъ судей; въ области образованія—въ упраздненіи университетской автономіи. Такимъ образомъ, ограниченія выразились, по преимуществу, въ сокращеніи общественной самодѣятельности въ области мѣстнаго управленія.

§ 23. Современная организація мѣстныхъ установленій въ Россіи.

Литература. *Ивановскій.* Русское госуд. право, т. II. Мѣстныя установленія. 1898. *Шрейдеръ.* Наши городскія общественныя управленія. 1902. *В. Ю. Скалонъ.* По земскимъ вопросамъ. 1905.

Русское государство раздѣляется въ отношеніи мѣстнаго управленія на нѣсколько крупныхъ районовъ, административное устройство которыхъ основано на особыхъ началахъ, примѣнительно къ мѣстнымъ условіямъ; сюда относятся—1) Европейская Россія; 2) Великое Княжество Финляндское; 3) Царство Польское; 4) Кавказскій Край; 5) Сибирь и 6) Среднеазіатскія владѣнія Россіи.

Высшимъ административнымъ дѣленіемъ Европейской Россіи являются генералъ-губернаторства, затѣмъ идутъ губерніи, уѣзды, волости, сельскія общества и города. Всѣ эти дѣленія, будучи такими частями территоріи, на простран-

ствѣ которыхъ дѣйствуютъ мѣстныя правительственныя установленія, являются за исключеніемъ генералъ-губернаторствъ, въ то же время и районами общественнаго управленія; занимающее ихъ населеніе имѣетъ характеръ юридическаго лица съ правами самоуправленія. Но въ то время какъ губерніи, уѣзды и города представляютъ организацію установленій съ характеромъ всесословнымъ, волости и сельскія общества являются дѣленіями сословными и, функціонирующія въ нихъ, установленія носятъ также сословный характеръ.

Отличительною чертой губерній, за исключеніемъ тѣхъ, которыя входятъ въ составъ генералъ-губернаторствъ, служитъ непосредственное подчиненіе дѣйствующихъ въ нихъ установленій центральной власти; между тѣмъ установленія, дѣйствующія въ уѣздахъ и волостяхъ, подчинены губернскимъ, а также и въ отношеніяхъ между собою характеризуются іерархическою подчиненностью.

Города представляютъ собою самостоятельныя административныя единицы въ отношеніи полицейскомъ и въ отношеніи самоуправленія; обособленное полицейское управленіе характеризуетъ губернскіе города; въ уѣздныхъ же въ данномъ отношеніи города и уѣзды представляютъ неразрывное цѣлое. Въ отношеніи самоуправленія, какъ уѣздные, такъ губернскіе города имѣютъ одинаково самостоятельное положеніе. Въ судебномъ и полицейскомъ отношеніи города допускаютъ подраздѣленіе ихъ на участки, ввѣряемые управленію особыхъ установленій.

До сихъ поръ мы имѣли въ виду общее административное дѣленіе Россіи; но въ виду того, что не всѣ отрасли управленія съ удобствомъ могутъ быть пріурочены къ этимъ дѣленіямъ, образуются особыя спеціальныя дѣленія государства, не совпадающія съ дѣленіями на губерніи и уѣзды; вмѣстѣ съ тѣмъ и дѣйствующія на пространствѣ этихъ административныхъ районовъ установленія имѣютъ особый характеръ. Такими спеціальными дѣленіями по предметамъ внутренняго управленія являются округи—1) учебные, 2) путей сообщенія; 3) почтово-телеграфные, 4) горные и другіе.

Какъ ранѣе, такъ и теперь, характеристическою чертой генералъ-губернаторскаго управленія является весьма значительная степень децентрализаціи этого управленія, дающая генералъ-губернаторамъ возможность функціонировать не

только на основаніи изданныхъ законоположеній, но и по собственнымъ ихъ соображеніямъ, руководствуясь лишь видами правительства.

Двоякаго рода причины заставляютъ правительство держаться, въ отдѣльныхъ случаяхъ, этой системы управленія— административныя и политическія, а иногда тѣ и другія вмѣстѣ. По причинамъ административнымъ существуютъ генералъ-губернаторства въ Азіатской Россіи, представляющей огромныя пространства, населенныя малокультурными и часто полудикими народностями, управлять которыми, на общемъ основаніи, пока представляется невозможнымъ: напротивъ, на западныхъ окраинахъ въ основаніи генералъ-губернаторской должности лежатъ скорѣе соображенія политическаго свойства; по степени культуры, живущаго здѣсь, населенія и по прочимъ условіямъ мѣстной жизни здѣсь могло бы существовать управленіе на общихъ основаніяхъ, но особыя и исключительныя условія заставляютъ имѣть и здѣсь болѣе сконцентрированную и сильную власть.

Генералъ-губернаторы назначаются властью императора изъ лицъ заслуживающихъ особенное личное его довѣріе, и такой способъ назначенія объясняется, конечно, тѣмъ, что генералъ-губернаторамъ присваивается чрезвычайная власть, что они должны дѣйствовать, большею частью, въ отдаленныхъ отъ центра управленія окраинахъ государства, что имъ ввѣряется управленіе такими мѣстностями, въ отношеніи которыхъ законодательство отличается еще существенными пробѣлами и гдѣ, слѣдовательно, жизнь мѣстнаго населенія регулируется болѣе распоряженіями административной власти, нежели законами. Помимо всего этого, генералъ-губернаторы въ своей дѣятельности, помимо осуществленія тѣхъ или другихъ задачъ административныхъ, должны держаться еще опредѣленной правительственной политики.

Другой, не менѣе выдающійся, типъ должности начальниковъ губерній представляютъ *градоначальники*. Нѣкоторые города, благодаря своему особому положенію и значенію, въ особенности въ отношеніи морскомъ и торговомъ, выдѣляются изъ состава губерній и подчиняются особымъ начальникамъ, которые, соотвѣтственно своему назначенію, получаютъ названіе градоначальниковъ. По отношенію къ тѣмъ городамъ, во главѣ которыхъ стоятъ градоначальники, они пользуются тѣми

же правами, какими пользуются губернаторы въ отношеніи подвѣдомственныхъ имъ губерній.

Во главѣ каждой губерніи поставлены губернаторы. Должность губернатора была учреждена, какъ мы видѣли еще при Петрѣ Великомъ, и съ тѣхъ поръ существуетъ непрерывно до настоящаго времени. Главнѣйшее назначеніе губернатора заключается въ томъ, чтобы быть представителемъ высшей правительственной власти въ губерніи и ея непосредственнымъ начальникомъ.

Въ служебномъ положеніи губернаторовъ обнаруживается двойственность: съ одной стороны они представители высшей правительственной власти въ губерніи, съ другой—должностные лица вѣдомства министерства внутреннихъ дѣлъ, стоящіе на ряду со многими другими чиновниками: въ сравненіи съ нѣкоторыми они занимаютъ даже и низшее служебное положеніе. Подобная двойственность объясняется, конечно, тѣмъ, что губернаторская должность есть должность старинная и что въ прежнее время губернаторы сосредоточивали въ своихъ рукахъ все губернское управленіе, съ теченіемъ же времени, въ особенности, съ образованіемъ министерствъ и подвѣдомственныхъ имъ мѣстныхъ установленій, губернское управленіе, такъ сказать, дифференцировалось, единство его рушилось, и губернаторы мало-по-малу превратились исключительно въ органы министерства внутреннихъ дѣлъ, сохранивши, въ качествѣ историческаго остатка, значеніе хозяевъ губерніи, представителей высшей правительственной власти.

Вотъ почему кругъ предметовъ вѣдомства губернаторовъ заключаетъ въ себѣ, по преимуществу, вопросы, подлежащіе въ высшемъ ихъ отношеніи вѣдѣнію министерства внутреннихъ дѣлъ; но даже и здѣсь дѣятельность губернатора простирается, главнымъ образомъ, на дѣла общей администраціи и полиціи, вопросы же благосостоянія мѣстнаго населенія вѣдаются другими учрежденіями, по преимуществу, органами общественнаго управленія. Вообще же слѣдуетъ прежде всего замѣтить, что кругъ вопросовъ, подлежащихъ самостоятельному разрѣшенію губернатора, безъ участія какихъ бы то ни было другихъ установленій, довольно ограниченъ; участіе же его въ дѣятельности другихъ установленій представляется, напротивъ, весьма обширнымъ; наконецъ, сфера его контроли-

рующей и наблюдательной дѣятельности захватываетъ всѣ вопросы мѣстнаго управленія.

Такимъ образомъ, губернаторы имѣютъ своей главной задачей охранять авторитетъ государственной власти и контролировать дѣятельность всѣхъ прочихъ установленій. Возлагаемыя же на нихъ закономъ административныя обязанности, хотя и многочисленны, но выполняются ими или чрезъ посредство другихъ установленій, или совмѣстно съ другими установленіями и должностными лицами.

Охраненіе безопасности личности и имущества въ каждой губерніи возложено на полицейскій персоналъ. Однако, спеціально полицейскихъ губернскихъ учрежденій не существуетъ. Завѣдываніе всей полиціей въ предѣлахъ губерніи возложено на губернатора и губернскія правленія. Органами, подчиненными этимъ учрежденіямъ и дѣйствующими болѣе непосредственно, въ предѣлахъ каждаго уѣзда, являются уѣздные исправники и уѣздныя полицейскія управленія, которымъ, въ свою очередь, подчиняются становые пристава, полицейскіе урядники и другой низшій полицейскій персоналъ.

Въ городахъ губернскихъ и столичныхъ полицейскіе установленія имѣютъ особенное устройство.

Хотя общая и государственная полиція соединены въ одномъ центральномъ учрежденіи—министерствѣ внутреннихъ дѣлъ, въ губерніяхъ онѣ ввѣрены различнымъ органамъ: вышеназванныя полицейскія учрежденія вѣдаютъ общую полицію, спеціальная же государственная полиція возложена на губернскія жандармскія управленія, находящіяся въ непосредственномъ подчиненіи ихъ начальникамъ, въ нѣкоторыхъ мѣстностяхъ образованы особые жандармскіе округи, къ которымъ пріурочены и жандармскія учрежденія; наконецъ, въ столичныхъ и нѣкоторыхъ другихъ городахъ жандармское управленіе организовано на особыхъ началахъ.

Самостоятельную цѣль жандармскихъ управленій и всѣхъ чиновъ корпуса жандармовъ составляетъ охрана существующаго государственнаго строя, предупрежденіе и пресѣченіе преступленій, направленныхъ къ нарушенію этого строя или противъ особы государя и лицъ царствующаго Дома. Въ видахъ осуществленія этой цѣли начальникамъ жандармскихъ управленій и ихъ помощникамъ представляется весьма суще-

ственное право—подвергать лицъ, подозрѣваемыхъ въ совершеніи государственныхъ преступленій или въ прикосновенности къ нимъ, а равно въ принадлежности къ противозаконнымъ сообществамъ—предварительному аресту и производству у такихъ лицъ обысковъ и выемокъ.

Регулированіе полицейской желѣзно-дорожной службы возложено на жандармскія полицейскія управленія. Чины жандармскихъ полицейскихъ управленій желѣзныхъ дорогъ, замѣняя особую общую полицію, несутъ и всѣ обязанности послѣдней по охраненію порядка, производству дознаній, преду прежденію и пресѣченію преступленій и т. д.

Попеченіе о народномъ здоровьи ввѣрено въ каждой губерніи губернскому правленію, органамъ уѣздной полиціи и земскимъ учрежденіямъ. Но на ряду съ этими учрежденіями въ каждой губерніи функціонируетъ комитетъ общественнаго здравія, а въ каждомъ уѣздѣ таковой же уѣздный комитетъ, въ видахъ, главнымъ образомъ, предпринятія мѣръ, предупреждающихъ появленіе и распространеніе болѣзней, въ особенности, эпидемическихъ, а равно и въ видахъ ихъ пресѣченія. Непосредственное завѣдываніе учебною частію всѣхъ народныхъ училищъ въ губерніи ввѣрено директору народныхъ училищъ, избираемому попечителемъ учебнаго округа изъ лицъ, получившихъ высшее образованіе и утверждаемому въ должности министромъ народнаго просвѣщенія; помощниками его являются инспектора народныхъ училищъ, назначаемые попечителемъ учебнаго округа изъ лицъ, извѣстныхъ своею педагогическою опытностью. Часть распорядительная принадлежитъ губернскимъ и уѣзднымъ училищнымъ совѣтамъ, въ составъ которыхъ входятъ представители четырехъ вѣдомствъ, заинтересованныхъ дѣломъ народнаго образованія, именно: вѣдомства министерства народнаго просвѣщенія, внутреннихъ дѣлъ, духовнаго и земскихъ учрежденій; кромѣ того, предводители дворянства функціонируютъ въ качествѣ предсѣдателей совѣтовъ.

Въ 1886 году были образованы губернскія по фабричнымъ дѣламъ присутствія. Цѣль ихъ—регулированіе фабричнозаводскаго производства при томъ не только въ интересахъ развитія обработывающей промышленности, но въ интересахъ рабочаго класса.

Въ сферу компетенціи фабричныхъ присутствій и фабричныхъ инспекторовъ входитъ наблюденіе за точнымъ исполненіемъ какъ устава о фабричной и заводской промышленности, такъ и правилъ о надзорѣ за заведеніями фабричной промышленности. Не смотря на довольно обстоятельныя указанія закона, болѣе подробныя правила о порядкѣ дѣйствій чиновъ фабричной инспекціи по надзору за фабриками и заводами издаются министромъ финансовъ по соглашенію съ министромъ внутреннихъ дѣлъ, а губернскимъ по фабричнымъ дѣламъ присутствіямъ предоставлено право издавать обязательныя постановленія о мѣрахъ, которыя должны быть соблюдаемы на фабрикахъ въ видахъ охраненія жизни, здоровья и нравственности лицъ, работающихъ на фабрикахъ и заводахъ.

Таковы правительственныя установленія, дѣйствующія въ губерніяхъ и уѣздахъ. Но на ряду съ ними функціонируютъ въ губерніяхъ, уѣздахъ, волостяхъ, городскихъ и сельскихъ обществахъ органы общественнаго управленія.

Въ 1890 году было издано новое положеніе о земскихъ учрежденіяхъ. На основаніи его земскія учрежденія въ Россіи раздѣляются на губернскія и уѣздныя, при чемъ населеніе губерніи, какъ и населеніе уѣзда, выступаютъ въ качествѣ земскихъ юридическихъ лицъ, дѣйствующихъ при помощи губернскихъ и уѣздныхъ земскихъ собраній и губернскихъ и уѣздныхъ земскихъ управъ.

Для завѣдыванія дѣлами общественнаго управленія въ каждомъ уѣздѣ, гдѣ введены земскія учрежденія, образовано въ качествѣ распорядительнаго учрежденія, *уѣздное земское собраніе*, состоящее изъ представителей мѣстнаго населенія, называемыхъ гласными.

По положенію 1890 года, въ каждомъ уѣздѣ для избранія гласныхъ уѣзднаго земскаго собранія созываются черезъ три года три избирательныхъ собранія: первое избирательное собраніе, въ которомъ участвуютъ дворяне потомственные и личные; второе избирательное собраніе, заключающее въ себѣ всѣхъ прочихъ лицъ, удовлетворяющихъ указаннымъ въ законѣ условіямъ, а также представителей разнаго рода юридическихъ лицъ, обложенныхъ сборами въ пользу земства; третьемъ избирательнымъ собраніемъ служатъ волостные сходы. Въ особомъ росписаніи опредѣлено, какое число гласныхъ

ныхъ должно быть избрано каждымъ избирательнымъ собраніемъ.

Положеніе 1890 года, организуя избирательныя собранія, стремится придать первому и третьему избирательнымъ собраніямъ исключительно сословный характеръ. Второе же избирательное собраніе, какъ бы вопреки общему духу положенія 1890 года, не носитъ сословнаго характера, представляя собою собраніе разночинцевъ; здѣсь участвуютъ и уѣздные землевладѣльцы не дворяне, и представители торгово-промышленнаго класса, и всѣ вообще лица, удовлетворяющіе указаннымъ въ законѣ условіямъ; для личнаго участія въ выборахъ требуется, кромѣ опредѣленнаго экономическаго ценза, 1) подданство; 2) двадцатипятилѣтній возрастъ; 3) принадлежность къ мужескому полу и 4) неопороченное поведеніе. Законъ устраняетъ изъ избирательныхъ собраній нѣкоторые разряды должностныхъ лицъ, собственно, въ видахъ огражденія самостоятельности выборовъ: таковы—чины полиціи, прокурорскаго надзора, губернаторъ, вице-губернаторъ, управляющій казенною палатой.

Что касается пассивнаго права выбора, т. е., права быть избираемымъ въ земскіе гласные, то законъ для этого не ставитъ какихъ либо особыхъ условій; по правилу, всѣ лица, пользующіеся активнымъ правомъ выбора, пользуются и пассивнымъ, т. е., участники каждаго избирательнаго собранія могутъ быть выбираемы въ гласные отъ той же категоріи; кромѣ гласныхъ въ собственномъ смыслѣ слова, въ уѣздномъ земскомъ собраніи участвуютъ и другія лица, представители вѣдомствъ—государственныхъ имуществъ и удѣльнаго, депутатъ отъ духовнаго вѣдомства и городской голова губернскаго или уѣзднаго города, по принадлежности.

Въ составъ губернскаго земскаго собранія входятъ также двѣ категоріи лицъ—гласные, избираемые въ опредѣленномъ числѣ уѣздными земскими собраніями и лица, участвующіе внѣ зависимости отъ выборовъ—управляющіе казенными палатами и удѣльными которыми, уѣздные предводители дворянства, а гдѣ не производится дворянскихъ выборовъ—предсѣдатели уѣздныхъ съѣздовъ и кромѣ того депутаты отъ духовнаго вѣдомства, если послѣднее признаетъ это необходимымъ.

Какъ уѣздныя, такъ и губернскія земскія собранія имѣютъ ежегодно одну очередную сессію, причемъ уѣздныя предшествуютъ губернскимъ, будучи отнесены по самому закону на октябрь мѣсяцъ, тогда какъ послѣднія должны быть созываемы въ декабрѣ. Съ разрѣшенія министра внутреннихъ дѣлъ созываются чрезвычайныя земскія собранія, которыя въ исключительныхъ обстоятельствахъ, напр., во время народныхъ бѣдствій или войны, могутъ созываться и властью губернатора.

Къ предметамъ вѣдомства земскихъ учрежденій относится: 1) завѣдываніе мѣстами губернскими и уѣздными земскими повинностями, денежными и натуральными; 2) завѣдываніе капиталами и другими имуществами земства; 3) содержаніе въ исправности состоящихъ въ вѣдѣніи земства дорогъ, дорожныхъ сооруженій, пристаней внѣ городскихъ поселеній; 4) устройство и содержаніе земской почты; 5) завѣдываніе взаимнымъ земскимъ страхованіемъ имуществъ; 6) часть санитарная, медицинская и благотворительная; 7) заботы по предупрежденію и тушенію пожаровъ и попеченіе о лучшемъ устроеніи селеній; 8) попеченіе о развитіи средствъ народнаго образованія и установленное закономъ участіе въ завѣдываніи содержимыми насчетъ земства школами и другими учебными заведеніями; 9) попеченіе о развитіи земледѣлія, торговли и промышленности, заботы объ охраненіи полей и луговъ отъ порчи и истребленія вредными насѣкомыми и животными; 10) удовлетвореніе возложенныхъ на земство потребностей воинскаго и гражданскаго управленія; 11) дѣла, предоставленныя вѣдѣнію земскихъ учрежденій, на основаніи особыхъ законоположеній и уставовъ. Законъ дѣлаетъ и еще болѣе детальное перечисленіе предмѣтовъ вѣдомства, съ распредѣленіемъ ихъ между уѣздными и губернскими земскими учрежденіями, причемъ къ вѣдомству послѣднихъ относятся дѣла, касающіяся всей губерніи или нѣсколькихъ ея уѣздовъ; къ вѣдомству уѣздныхъ тѣ, которыя касаются отдѣльнаго уѣзда. Къ вопросамъ земской дѣятельности, не вошедшимъ въ вышеприведенное перечисленіе, относятся производство выборовъ на земскія должности, опредѣленіе порядка дѣятельности земскихъ исполнительныхъ органовъ и повѣрка ихъ дѣйствій, возбужденіе дѣлъ объ отвѣтственности предсѣдателей и членовъ земскихъ управъ и другихъ лицъ, представленіе заключеній по вопросамъ, пред-

ложеннымъ на обсужденіе собраній правительствомъ или губернскимъ начальствомъ, ходатайства.

Всѣ сколько-нибудь важные вопросы мѣстной жизни введены въ кругъ компетенціи земскихъ учрежденій.

Исполнительными органами въ области земскаго управленія являются *земскія управы*—уѣздныя и губернскія, состоящія изъ членовъ, избираемыхъ въ количествѣ отъ двухъ до шести, соотвѣтствующими земскими собраніями и утверждаемыхъ или министромъ внутреннихъ дѣлъ, какъ, то надо сказать о предсѣдателяхъ губернскихъ земскихъ управъ, или—губернаторомъ, что касается всѣхъ прочихъ лицъ, входящихъ въ составъ земскихъ управъ.

Земскія управы имѣютъ широкій кругъ вѣдомства. Дѣйствуя непрерывно, въ теченіи всего избирательнаго періода, они являются гораздо болѣе активными, нежели земскія собранія, органами земскаго управленія. Въ виду этого вовсе нельзя сказать, чтобы это было исключительно исполнительные органы. Земскія собранія дѣлаютъ постановленія болѣе или менѣе общаго характера, не опредѣляя многихъ подробностей, что входитъ, такимъ образомъ, въ область дѣятельности управъ: большинство постановленій земскихъ собраній основывается на данныхъ, разработываемыхъ управами. Къ числу ограниченій самостоятельности земскихъ органовъ по положенію 1890 года относится прежде всего учрежденіе губернскихъ по земскимъ дѣламъ присутствій, долженствующихъ обсуждать правильность и законность постановленій и распоряженій земскихъ учрежденій и, въ случаѣ надобности, отмѣнять ихъ; затѣмъ, расширеніе круга тѣхъ дѣлъ, постановленія по которымъ требуютъ утвержденія губернатора или министра внутреннихъ дѣлъ, а также уничтоженіе права земскихъ учрежденій не соглашаться съ мнѣніями этихъ должностныхъ лицъ по опротестованнымъ или неутвержденнымъ постановленіямъ и дѣлать по этому поводу окончательныя заключенія. Все это несомнѣнно ограничиваетъ самостоятельность и степень власти земскихъ учрежденій. Однако, ограниченія эти далеко небезусловны. Если губернское по земскимъ дѣламъ присутствіе и уполномочено отмѣнять постановленія земскихъ собраній, несогласныя съ закономъ или состоявшіяся съ нарушеніемъ круга вѣдомства, предѣловъ власти или порядка дѣйствій земскихъ учрежденій, то и эти послѣднія

пользуются, въ свою очередь, правомъ обжалованія постановленій губернскаго по земскимъ дѣламъ присутствія въ сенатъ.

Относительно постановленій земскихъ собраній, признаваемыхъ губернаторами несоотвѣтствующими общимъ государственнымъ пользамъ и нуждамъ или явно нарушающими интересы мѣстнаго населенія, установленъ другой порядокъ. Такія постановленія, состоявшіяся въ уѣздныхъ земскихъ собраніяхъ, вносятся губернаторами на разсмотрѣніе губернскихъ земскихъ собраній, съ рѣшеніями которыхъ губернаторы могутъ соглашаться или несоглашаться; въ первомъ случаѣ, они приводятся въ исполненіе, въ послѣднемъ, какъ и вообще въ случаяхъ признанія губернаторами постановленій губернскихъ земскихъ собраній несоотвѣтствующими общимъ государственнымъ пользамъ и нуждамъ или нарушающими интересы мѣстнаго населенія, такія постановленія, по предварительномъ разсмотрѣніи ихъ въ губернскомъ по земскимъ дѣламъ присутствіи, представляются министру внутреннихъ дѣлъ, который или разрѣшаетъ привести ихъ въ исполненіе, или же, при несогласіи съ ними, вызывающемъ повышеніе земскаго обложенія, представляетъ ихъ въ Государственную Думу.

Кромѣ постановленій о предпринятіи тѣхъ или другихъ мѣръ, губернскимъ земскимъ собраніямъ предоставлено право издавать обязательныя для мѣстнаго населенія нормы, которыя ни въ чемъ не должны противорѣчить закону и, кромѣ того, должны быть утверждаемы губернаторомъ. По характеру вопросовъ или предметовъ, это право земскихъ учрежденій весьма обширно, касаясь части пожарной, санитарной, путей сообщенія, торговли и проч.

Положеніе 1890 года предусматриваетъ и вопросъ объ отвѣтственности земскихъ учрежденій; оно ввело, кромѣ судебной отвѣтственности, еще и отвѣтственность въ порядкѣ дисциплинарнаго производства, причемъ органами, налагающими дисциплинарныя взысканія, являются или губернскія по земскимъ дѣламъ присутствія, или же совѣтъ министра внутреннихъ дѣлъ. Первое имѣетъ право подвергать членовъ уѣздныхъ земскихъ управъ замѣчаніямъ и выговорамъ безъ внесенія въ послужной списокъ; наложеніе же этихъ взыска-

ній на предсѣдателей управъ и членовъ губернскихъ управъ, равно какъ и увольненіе отъ должности членовъ уѣздныхъ управъ, зависитъ отъ совѣта министра внутреннихъ дѣлъ, постановленія котораго утверждаются министромъ. Въ томъ же порядкѣ слѣдуетъ и самое преданіе суду. Такой порядокъ вещей находитъ свое объясненіе отчасти въ томъ, что предсѣдатели и члены земскихъ управъ, по земскому положенію, считаются состоящими на государственной службѣ.

Въ городахъ губернскихъ и уѣздныхъ, на ряду съ правительственными учрежденіями, также функціонируютъ общественные органы, устройство и компетенція которыхъ, послѣ отмѣны городоваго положенія 1870 года, покоятся на законѣ 1892 года.

На основаніи ст. 21 городоваго положенія 1892 года учрежденіями городскаго общественнаго управленія являются городскія думы и городскія управы.

Выборы городскихъ гласныхъ производятся, черезъ каждые четыре года, на избирательныхъ собраніяхъ, причемъ законъ опредѣляетъ и условія, дающія право участія въ этихъ выборахъ. Такъ, для участія въ городскихъ выборахъ требуется владѣніе, пожизненное или на правѣ собственности, въ теченіи, по крайней мѣрѣ, одного года, въ предѣлахъ города, недвижимымъ имуществомъ, обложеннымъ городскими сборами и оцѣненнымъ для взиманія этихъ сборовъ: въ обѣихъ столицахъ не менѣе 3000 рублей, въ губернскихъ городахъ съ населеніемъ свыше ста тысячъ человѣкъ не менѣе тысячи пятисотъ рублей, въ прочихъ губернскихъ и наиболѣе населенныхъ уѣздныхъ городахъ—не менѣе одной тысячи рублей, наконецъ, наименѣе населенныхъ городахъ — не менѣе трехсотъ рублей. Кромѣ того, правомъ участія въ городскихъ выборахъ пользуются владѣльцы торгово - промышленныхъ заведеній, содержимыхъ по свидѣтельствамъ—въ столицахъ первой гильдіи, въ прочихъ городахъ—первой или второй гильдіи. Условія подданства и возраста тѣ же, что и въ земскомъ положеніи. Мы видимъ, что положеніе 1892 года допускаетъ къ городскимъ выборамъ только крупныхъ домовладѣльцевъ и купцовъ 1-й и 2-й гильдіи, весьма ограничивая такимъ путемъ кругъ городскихъ избирателей; отъ городскихъ выборовъ устранены всѣ торговцы и промышленники, не имѣющіе свидѣтельствъ 1-й или 2-й гильдіи, устраненъ, слѣдо-

вательно, наиболѣе многочисленный классъ городскихъ плательщиковъ. Сравнивая въ данномъ отношеніи городовое положеніе съ земскимъ, мы находимъ между тѣмъ и другимъ существенную разницу, состоящую въ томъ, что послѣднее переноситъ центръ вліянія на элементъ дворянскій, первое же—на представителей денежной аристократіи.

Законодатель указываетъ на нѣкоторые разряды лицъ, удовлетворяющихъ условіямъ возраста, подданства и экономическаго ценза, которые устраняются отъ участія въ городскомъ управленіи; сюда принадлежатъ лица, неудовлетворяющія нравственнымъ требованіямъ—подвергшіяся суду, несостоятельности, исключенные изъ обществъ по приговорамъ послѣднихъ и проч. Положеніе 1892 года сюда же причисляетъ лицъ, состоящихъ подъ гласнымъ надзоромъ полиціи и содержателей, а равно и сидѣльцевъ, винныхъ и ведерныхъ лавокъ и питейныхъ домовъ. Кромѣ того, желая оградить самостоятельность городскаго общественнаго управленія, законодатель устраняетъ нѣкоторыхъ должностныхъ лицъ; таковы, чины полиціи, предсѣдатель и члены присутствія по городскимъ дѣламъ, за исключеніемъ городскаго головы, а по новому положенію еще и за исключеніемъ губернскаго предводителя дворянства, предсѣдателя губернской земской управы и членовъ отъ земскаго собранія и городской думы. Положеніе 1892 года, опредѣляя число городскихъ гласныхъ, вводитъ болѣе детальную классификацію городовъ. Minimum оно опредѣляетъ въ двадцать гласныхъ для городовъ съ числомъ избирателей не болѣе ста; затѣмъ, тамъ гдѣ число избирателей болѣе этой цифры, на каждые пятьдесятъ человѣкъ прибавляется по три гласныхъ, пока ихъ число не достигнетъ въ губернскихъ городахъ, съ населеніемъ свыше ста тысячъ человѣкъ и въ городѣ Одессѣ — 80, въ прочихъ губернскихъ городахъ, а равно и въ болѣе значительныхъ уѣздныхъ городахъ — 60, въ остальныхъ городскихъ поселеніяхъ—40. Но кромѣ, собственно, гласныхъ новое положеніе вводитъ въ составъ думы предсѣдателя мѣстной уѣздной земской управы и депутата отъ духовнаго вѣдомства, если епархіальное начальство признаетъ полезнымъ его назначить.

Кругъ вѣдомства органовъ городскаго общественнаго управленія является на столько же обширнымъ, на сколько и земскихъ учрежденій, только что онъ ограничивается предѣ-

лами городскихъ поселеній. Классифицируя и группируя предметы вѣдомства городскихъ учрежденій, мы находимъ слѣдующія главныя группы: 1) дѣла по завѣдыванію городскими имуществами; 2) дѣла финансовыя, т. е., по городскимъ сборамъ и недоимкамъ и по составленію смѣтъ доходовъ и расходовъ, а равно по переложенію натуральныхъ повинностей въ денежныя и по заключенію займовъ; 3) дѣла по устройству городского управленія, т. е., по выборамъ должностныхъ лицъ и по назначенію имъ содержанія; 4) дѣла по городскому хозяйству и внѣшнему благоустройству города; 5) дѣла, касающіяся благосостоянія городского населенія, т. е., мѣры попеченія о народномъ продовольствіи, здоровьѣ, торговлѣ и промышленности, образованіи, общественномъ призрѣніи и проч. Сюда же должно быть отнесено установленіе таксъ на хлѣбъ, мясо и другіе предметы, указанные въ законѣ, а равно и надзоръ за производствомъ торговли, на основаніи разныхъ уставовъ и узаконеній; 6) представленіе черезъ губернатора правительству ходатайствъ о мѣстныхъ пользахъ и нуждахъ.

По всѣмъ предметамъ, касающимся городского благоустройства и благосостоянія городского населенія, городскія учрежденія, т. е., думы имѣютъ право издавать обязательныя постановленія.

Городовое положеніе 1892 года точно опредѣляетъ число и сроки засѣданій городской думы. Очередныя собранія думы назначаются не менѣе четырехъ и не болѣе двадцати четырехъ разъ въ годъ, при чемъ росписанія очередныхъ собраній составляется думою на годъ впередъ въ декабрѣ мѣсяцѣ.

Въ качествѣ исполнительнаго органа городскаго общественнаго управленія функціонируетъ городская управа, состоящая изъ предсѣдателя и членовъ, въ числѣ отъ двухъ до шести, смотря по населенности города; въ нѣкоторыхъ городахъ, какъ-то, въ Петербургѣ, Москвѣ, Одессѣ и Ригѣ учреждена должность товарища головы. Но, съ другой стороны, въ небольшихъ городахъ и посадахъ городскія управы вовсе могутъ быть не учреждаемы и ихъ обязанности могутъ быть возлагаемы, съ разрѣшенія министра внутреннихъ дѣлъ, на одного лишь городскаго голову, съ назначеніемъ ему помощника по избранію думы. Должности городскаго головы и чле-

новъ управы—выборныя, за исключеніемъ городскихъ головъ въ Петербургѣ и Москвѣ, гдѣ они назначаются по Высочайшему усмотрѣнію хотя думамъ этихъ городовъ предоставлено право избирать двухъ кандидатовъ. Выборы головъ и ихъ товарищей утверждаются министромъ внутреннихъ дѣлъ или губернаторомъ; весь остальной выборный составъ управы утверждается въ должности повсемѣстно губернаторомъ; голова и члены управы избираются на четырехлѣтній срокъ, при чемъ черезъ каждые два года половина членовъ управы выбываетъ по очереди, хотя выбывшіе вновь могутъ быть избраны. Всѣ эти лица участвуютъ въ засѣданіяхъ думы на правахъ членовъ, за исключеніемъ дѣлъ, ихъ лично касающихся. Существеннымъ нововведеніемъ положенія 1892 года является признаніе этихъ лицъ состоящими на государственной службѣ.

Въ сферу компетенціи городской управы входитъ непосредственное завѣдываніе дѣлами городскаго хозяйства и общественнаго управленія на основаніи правилъ, указанныхъ въ законѣ и согласно съ указаніями городской думы. Было бы неправильно, однако, думать, что городская управа—органъ исключительно исполнительный; по нѣкоторымъ, и притомъ немаловажнымъ, вопросамъ она пользуется властью распорядительною; такъ, ей принадлежитъ право утверждать планы частныхъ зданій въ предѣлахъ города, выдавать разрѣшенія на перестройки и капитальныя исправленія; еще болѣе важнымъ представляется право городской управы разрѣшать устройство заводскихъ и иныхъ промышленныхъ заведеній, принадлежащихъ къ числу безвредныхъ и не вошедшихъ въ особый списокъ такихъ заведеній, издаваемый министромъ внутреннихъ дѣлъ по соглашенію съ министромъ финансовъ. На ряду съ городскими управами могутъ дѣйствовать и разнаго рода коммиссіи и отдѣльныя должности, учреждаемыя думами для завѣдыванія тѣми или другими предметами городского управленія. Органы городскаго общественнаго управленія въ своей дѣятельности не должны идти въ разрѣзъ съ общегосударственною дѣятельностью; слѣдовательно, постановленія ихъ не должны противорѣчить законамъ; наблюденіе за этимъ и возложено на губернатора и губернское по городскимъ дѣламъ присутствіе. Вотъ почему всѣ постановленія думы, а не только тѣ, которыя по самому за-

кону подлежатъ утвержденію губернатора или министра внутреннихъ дѣлъ, представляются въ копіяхъ губернатору, который и входитъ въ разсмотрѣніе ихъ законности. Постановленія думы, признанныя губернаторомъ незаконными, могутъ быть отмѣнены мѣстнымъ правительственнымъ установленіемъ — губернскимъ по городскимъ дѣламъ присутствіемъ. Порядокъ опротестованія постановленій городскихъ думъ, признаваемыхъ губернаторомъ несоотвѣтствующими общимъ государственнымъ пользамъ и нуждамъ или явно нарушающими интересы мѣстнаго населенія, тотъ же, что и для земскихъ учрежденій.

Отвѣтственность органовъ городского общественнаго управленія регламентирована въ томъ же направленіи, какъ и отвѣтственость органовъ земскаго управленія.

Въ волостяхъ и сельскихъ обществахъ органами общественнаго управленія служатъ: волостной сходъ, волостной старшина, волостное правленіе и волостной судъ, сельскій сходъ и староста; всѣ они имѣютъ сословный крестьянскій характеръ.

Въ составъ *волостнаго схода* входятъ сельскіе и волостные должностные лица, замѣщаемые по выбору, и уполномоченные отъ каждаго селенія или поселка, принадлежащаго къ волости, по одному отъ каждыхъ десяти дворовъ; поселки, имѣющіе менѣе десяти дворовъ, имѣютъ на сходѣ все же одного представителя. Если волость состоитъ изъ одного сельскаго общества, то волостной сходъ замѣняется сельскимъ и вѣдаетъ всѣ тѣ предметы, какія закономъ ввѣрены вѣдѣнію сельскихъ и волостныхъ сходовъ. Волостные сходы собираются въ особые сроки, назначаемые земскими начальниками, или мировыми посредниками, или уѣздными по крестьянскимъ дѣламъ присутствіями, смотря по тому, гдѣ какія учрежденія существуютъ. Сходы могутъ, въ случаѣ надобности и съ согласія вышеуказанныхъ должностныхъ лицъ и установленій, собираться и въ другіе сроки. Къ предметамъ вѣдомства волостнаго схода относится 1) выборъ волостныхъ должностныхъ лицъ и кандидатовъ въ гласные земскихъ собраній; 2) постановленія о всѣхъ вообще предметахъ, касающихся хозяйственныхъ и общественныхъ дѣлъ цѣлой волости; 3) общественное призрѣніе, учрежденіе волостныхъ училищъ и продовольственная часть; 4) принесеніе, куда слѣдуетъ, жалобъ и просьбъ по дѣламъ

волости чрезъ особыхъ выборныхъ; 5) назначеніе и раскладка мірскихъ сборовъ и повинностей, касающихся цѣлой волости; 6) повѣрка дѣйствій и учетъ должностныхъ лицъ, избираемыхъ волостью; 7) дѣла по воинской повинности; 8) дача довѣренностей на хожденіе по дѣламъ волости и 9) назначеніе опекуновъ и попечителей дѣтямъ лицъ, приписанныхъ къ волостямъ. Предметы, подлежащіе вѣдѣнію волостныхъ сходовъ не столь важны и разнообразны, какъ предметы вѣдомства сельскихъ сходовъ. Роль волостного управленія относится еще къ будущему, когда, въ большей степени, нежели теперь, разовьются потребности волостного управленія и средства для ихъ удовлетворенія; пока же волостное управленіе съ его установленіями является, по преимуществу, административнымъ центромъ, изъ котораго производится контроль надъ сельскими обществами и регулированіе ихъ дѣятельности со стороны мѣстныхъ правительственныхъ органовъ.

Единоличнымъ органомъ въ волости является *волостной старшина*, избираемый волостнымъ сходомъ и утверждаемый въ должности земскимъ начальникомъ, а тамъ, гдѣ такой должности нѣтъ, мировымъ посредникомъ или уѣзднымъ по крестьянскимъ дѣламъ присутствіемъ. Условіями занятія этой должности, какъ и другихъ выборныхъ должностей крестьянскаго управленія, служатъ — возрастъ не менѣе двадцати пяти лѣтъ и неопороченное поведеніе. Волостному старшинѣ подчинены всѣ лица, приписанные къ волости и проживающіе въ ней, за исключеніемъ лицъ, находящихся въ услуженіи у землевладѣльцевъ и другихъ, проживающихъ въ ихъ усадьбахъ.

Волостной старшина является отвѣтственнымъ за сохраненіе общаго порядка и спокойствія въ волости; слѣдовательно, онъ есть органъ полиціи безопасности и подчиненными ему должностными лицами въ этомъ отношеніи служатъ сельскіе старосты; полицейскія обязанности старшины законъ опредѣляетъ на столько же широко, какъ и обязанности чиновъ общей полиціи.

Но полицейскими функціями кругъ обязанностей старшины еще не исчерпывается, на него возлагаются еще и другія весьма многія обязанности по вопросамъ хозяйственнаго управленія, финансоваго, по вопросамъ благосостоянія и проч.; на волостнаго старшину возлагаются также многообразныя

обязанности въ сферѣ внутренняго управленія волости и, по закону, должность эта является наиболѣе важною и вліятельною въ крестьянскомъ общественномъ управленіи; волостной старшина пользуется дисциплинарною властью, налагая взысканія на крестьянъ за маловажные проступки.

Въ качествѣ исполнительно—распорядительнаго органа волостнаго крестьянскаго управленія служитъ, образуемое въ каждой волости, *волостное правленіе*. Въ составъ его входятъ: старшина, всѣ сельскіе старосты, сборщики податей, гдѣ они имѣются.

Въ кругъ предметовъ вѣдомства волостного правленія законъ вводитъ слѣдующее: 1) производство изъ волостныхъ суммъ всякаго рода денежныхъ расходовъ, утвержденныхъ уже волостнымъ сходомъ; 2) продажу частнаго крестьянскаго имущества по взысканіямъ казны или частнаго лица, кромѣ тѣхъ случаевъ, которые, по закону, возлагаются на общую полицію; 3) опредѣленіе и увольненіе волостныхъ должностныхъ лицъ служащихъ по найму. По всѣмъ другимъ дѣламъ, говоритъ законъ, старшина только совѣтуется съ правленіемъ, но распоряжается по своему усмотрѣнію и подъ личною своею отвѣтственностью. Постановленія волостнаго правленія записываются въ особую книгу приказовъ, куда заносятся также и приказанія волостнаго старшины, данныя или всему правленію, или отдѣльнымъ должностнымъ лицамъ, входящимъ въ его составъ. Кромѣ того, въ волостномъ правленіи ведутся еще слѣдующія книги: 1) книга приговоровъ волостнаго схода; 2) книга рѣшеній волостныхъ и третейскихъ судовъ; 3) книга сдѣлокъ и договоровъ; 4) особая книга о рожденіи, смерти и бракѣ раскольниковъ, живущихъ въ волости.

Органами сельскаго общественнаго управленія являются—сельскій сходъ и сельскій староста; но, кромѣ того, общества могутъ имѣть, если пожелаютъ, и другихъ выборныхъ должностныхъ лицъ—сборщиковъ податей, смотрителей хлѣбныхъ магазиновъ, училищъ и больницъ, лѣсныхъ и полевыхъ сторожей, сельскихъ писарей и т. п.

Въ составъ сельскаго схода входятъ—1) всѣ сельскіе должностные лица; 2) крестьяне домохозяева, принадлежащіе къ сельскому обществу.

Сельскіе сходы созываются, смотря по надобности, старостою, преимущественно въ воскресные и праздничные дни,

а равно по усмотрѣнію земскихъ начальниковъ и соотвѣтствующихъ имъ должностныхъ лицъ.

Въ сферу компетенціи схода входятъ—1) выборы сельскихъ должностныхъ лицъ и назначеніе выборныхъ на волостной сходъ; 2) приговоры объ удаленіи изъ общества вредныхъ и порочныхъ членовъ его, причемъ должно быть точно указано, въ чемъ выразились ихъ вредъ для общества и ихъ порочное поведеніе, а самый приговоръ долженъ быть провѣренъ не только формально, но и по существу правительственными органани крестьянскаго управленія, т. е., земскими начальниками, крестьянскими присутствіями и проч.; 3) увольненіе изъ общества его членовъ и пріемъ новыхъ; 4) назначеніе опекуновъ и попечителей, а равно и повѣрка ихъ дѣйствій; однако, назначеніе опеки за расточительность и по слабоумію не входитъ въ компетенцію сельскихъ сходовъ; 5) дѣла, касающіяся до общиннаго пользованія мірскою землей, а равно и о раздѣлѣ сельскаго общества на два или нѣсколько сельскихъ обществъ: 6) совѣщанія и ходатайства объ общественныхъ нуждахъ, благоустройствѣ, призрѣніи и обученіи грамотѣ; 7) принесеніе, куда слѣдуетъ, жалобъ и просьбъ по дѣламъ общества черезъ особыхъ выборныхъ; 8) назначеніе сборовъ на мірскіе расходы: 9) раскладка денежныхъ и натуральныхъ повинностей; 10) учетъ должностныхъ лицъ и назначеніе имъ жалованья или иного за службу вознагражденія; 11) дѣла по воинской повинности; 12) дѣла по недоимкамъ; 13) дѣла продовольственныя; 14) дача довѣренностей на хожденіе по дѣламъ общества и другія. Отсюда, мы видимъ, что въ кругъ вѣдомства сельскихъ сходовъ входятъ, помимо общихъ административныхъ вопросовъ и вопросовъ благосостоянія, еще и нѣкоторые другіе, не относящіяся, напр., къ компетенціи земскихъ и городскихъ учрежденій, что объясняется большею сплоченностью и однородностью состава сельскихъ обществъ; таковы, именно, вопросы о семейныхъ раздѣлахъ, объ исключеніи порочныхъ членовъ, часть опекунская и пр.

Къ числу единоличныхъ выборныхъ общественныхъ властей принадлежитъ сельскій староста. На него законъ возлагаетъ многообразныя обязанности, которыя можно, однако, свести къ слѣдующимъ пяти группамъ: 1) дѣла общественныя, куда относится—созваніе и распущеніе сельскаго схода, охра-

неніе на немъ порядка и предложеніе на разсмотрѣніе схода всѣхъ дѣлъ, касающихся нуждъ и интересовъ общества, приведеніе въ исполненіе приговоровъ сельскаго схода и распоряженій волостнаго правленія и чиновниковъ, вѣдающихъ крестьянское дѣло; 2) дѣла внутренняго благосостоянія сельскихъ обществъ — наблюденіе за исправнымъ содержаніемъ дорогъ, мостовъ, гатей, перевозовъ и проч., а также надзоръ за порядкомъ въ училищахъ, больницахъ, богадѣльняхъ и другихъ общественныхъ заведеніяхъ, содержимыхъ на средства крестьянъ; 3) дѣла хозяйственныя—завѣдываніе мірскимъ хозяйствомъ и мірскими суммами; надзоръ за цѣлостью запаснаго общественнаго хлѣба и за правильнымъ его расходованіемъ; 4) дѣла финансовыя—наблюденіе за исправнымъ отбываніемъ крестьянами повинностей, за уплатой податей и всякаго рода сборовъ и проч.; эти обязанности могутъ быть возлагаемы и на особыхъ сборщиковъ податей; 5) дѣла полицейскія—исполненіе всѣхъ приказаній волостного старшины по полицейскимъ дѣламъ; охраненіе порядка и безопасности; задержаніе бродягъ, бѣглыхъ и другихъ подозрительныхъ лицъ для представленія ихъ органамъ общей полиціи; подача помощи и распорядительная дѣятельность въ чрезвычайныхъ случаяхъ, а равно производство предварительнаго дознанія при совершеніи преступленія, и задержаніе виновныхъ, точно такъ же, какъ и охраненіе слѣдовъ преступленія до прибытія органовъ общей полиціи или судебнаго слѣдователя. Итакъ, мы видимъ, что должность сельскаго старосты значительно отличается отъ единоличныхъ властей въ сферѣ земскаго и городскаго общественнаго управленія обширностью возложенныхъ на эту должность обязанностей и самою степенью власти. Сельскій староста юридически и въ отведенной ему области обладаетъ полною начальственною властью, и не только административною, но также полицейскою и дисциплинарною. Фактически, однако, эта должность не играетъ большой роли, въ виду слишкомъ низкаго уровня умственнаго развитія крестьянъ и полной зависимости ихъ отъ разнообразнаго мѣстнаго начальства.

Широкая сфера дѣятельности органовъ крестьянскаго общественнаго управленія объясняется тѣмъ, что органы крестьянскаго общественнаго управленія постановлены въ связь съ правительственными установленіями, какъ общими, такъ и спеціально крестьянскими.

Въ тѣснѣйшей связи съ органами крестьянскаго общественнаго управленія стоятъ правительственные органы по дѣламъ крестьянскаго управленія—мировые посредники и ихъ съѣзды, уѣздныя и губернскія по крестьянскимъ или поселькимъ дѣламъ присутствія съ непремѣнными членами, земскіе начальники, уѣздные съѣзды и губернскія присутсвія, крестьянскіе начальники, смотря по тому, гдѣ какія учрежденія существуютъ. Этимъ органамъ принадлежитъ не только право возбужденія вопросовъ о законности дѣйствій органовъ крестьянскаго управленія, но и право утвержденія, измѣненія и отмѣны различныхъ, хотя и не всѣхъ, постановленій этихъ органовъ, право утвержденія въ должности и удаленія отъ нея различныхъ выборныхъ лицъ крестьянскаго управленія и вообще, можно сказать, что на нихъ возложено закономъ попечительство, въ самомъ широкомъ смыслѣ этого слова, надъ крестьянскимъ управленіемъ. Но зависимость крестьянскаго общественнаго управленія отъ мѣстныхъ правительственныхъ органовъ обнаруживается гораздо болѣе въ отношеніи отдѣльныхъ должностныхъ лицъ этого управленія. Волостныя и сельскія выборныя должностныя лица подчинены по дѣламъ административнымъ—земскимъ начальникамъ и другимъ органамъ, дѣйствующимъ въ сферѣ крестьянскаго управленія, по дѣламъ полицейскимъ—органамъ общей полиціи. Это подчиненіе идетъ гораздо далѣе, нежели подчиненіе правительственныхъ чиновниковъ своему непосредственному начальству. Старшины, помощники ихъ, сельскіе старосты подвергаются за маловажные проступки по должности замѣчаніямъ, выговорамъ, денежному штрафу до пяти рублей и аресту до семи дней; такія взысканія налагаются не только земскими начальниками и другими соотвѣтствующими имъ должностными лицами но и чинами общей полиціи—исправниками, а тѣмъ болѣе губернаторами, если они лично усмотрятъ какіе-либо маловажные проступки по должности или нарушеніе обязанностей со стороны органовъ крестьянскаго общественнаго управленія. При подобнаго рода условіяхъ дѣятельности, при такой зависимости отъ различныхъ правительственныхъ лицъ и мѣстъ, органы общественнаго управленія крестьянъ, какъ таковые утратили почти всякое значеніе и превратились въ низшіе органы правительственныхъ установленій.

Мѣстныя установленія по нѣкоторымъ предметамъ вну-

тренняго управленія пріурочены къ особымъ административнымъ дѣленіямъ—округамъ; таковы, установленія по народному образованію, путямъ сообщенія, почтово-телеграфному вѣдомству, горному и др.

Мѣстное управленіе народнымъ образованіемъ вѣдомства министерства народнаго просвѣщенія организовано въ видѣ управленія окружного, т. е., вся территорія государства раздѣлена въ данномъ отношеніи на нѣсколько обширныхъ районовъ или учебныхъ округовъ, заключающихъ въ себѣ по нѣскольку губерній или областей. Административныя установленія учебныхъ округовъ представляютъ обыкновенно двѣ степени — высшую, въ видѣ окружной администраціи въ собственномъ смыслѣ слова и низшую—учебную администрацію отдѣльныхъ учебныхъ заведеній.

Высшее управленіе народнымъ образованіемъ въ каждомъ учебномъ округѣ возложено на особаго начальника, именуемаго попечителемъ учебнаго округа, осуществляющаго свою власть и дѣятельность какъ лично и непосредственно, такъ и при помощи подчиненныхъ ему установленій окружного управленія. Попечитель назначается на свою должность Императоромъ; къ его правамъ и обязанностямъ относится управленіе административною частью, хозяйственною, педагогическою или учебною и общій контроль. Кромѣ того, попечителю подчинены окружные инспекторы, главная задача которыхъ, какъ показываетъ и самое ихъ наименованіе, заключается въ надзорѣ за дѣятельностью учебныхъ заведеній округа и въ производствѣ ревизій; отъ этого рода обязанностей законъ не освобождаетъ, впрочемъ, и самого попечителя.

Въ отношеніи управленія путями сообщенія государство дѣлится на округи путей сообщенія. Число такихъ округовъ не можетъ быть величиною постоянною; здѣсь все зависитъ отъ временныхъ и мѣстныхъ условій. Каждый округъ раздѣляется на отдѣленія, а эти послѣднія на дистанціи. Въ округахъ образованы бюрократическія учрежденія—окружныя управленія, во главѣ же отдѣленій и дистанцій стоятъ единоличные начальники. Для завѣдыванія на мѣстахъ почтовою и телеграфною частями образованы почтово-телеграфные округи перваго и второго разрядовъ, съ опредѣленіемъ пространства тѣхъ и другихъ по ближайшему усмотрѣнію министра внутреннихъ дѣлъ. Для пріема и передачи почтовой и телеграф-

ной корреспонденціи учреждены въ городахъ и другихъ населенныхъ мѣстностяхъ почтово-телеграфныя конторы, почтово-телеграфныя отдѣленія, почтовыя отдѣленія и телеграфныя отдѣленія. Въ каждомъ почтово-телеграфномъ округѣ образовано управленіе, состоящее изъ начальника округа, его помощниковъ и другихъ чиновъ.

§ 24. Основныя черты въ исторіи развитія мѣстныхъ установленій въ главнѣйшихъ западно-европейскихъ государствахъ.

Литература: *Ferron*. Institutions municipales et provinciales comparées. 1884. *Вотье* Мѣстное управленіе въ Англіи 1896. *Ардашевъ* Провинціальная администрація во Франціи. I—III. 1900—1906.

Государственная жизнь всѣхъ европейскихъ народовъ слагалась въ общемъ при однихъ и тѣхъ же условіяхъ, переживала одни и тѣ же политическія формы, въ слѣдствіе чего и процессъ развитія мѣстныхъ установленій всюду характеризуется одними и тѣми же основными чертами; эти черты легко замѣтить всякому, кто съумѣетъ не потеряться въ массѣ явленій второстепеннаго свойства, представляющихъ въ каждомъ государствѣ свои особенности.

Въ эпоху, до образованія въ западной Европѣ абсолютнаго государства, мѣстныя установленія, въ общемъ, характеризуется господствомъ частнаго начала въ управленіи въ противоположность публичному. Крайнее дробленіе политической, а вмѣстѣ съ тѣмъ, слѣдовательно, и административной власти, выразившееся въ Россіи въ системѣ удѣловъ, въ западной Европѣ выразилось въ системѣ феодальной и притомъ въ гораздо болѣе сильной степени, нежели въ Россіи. Такъ, во Франціи, Германіи и Австріи вся государственная область въ эпоху, предшествовавшую развитію абсолютизма, была раздѣлена на множество самостоятельныхъ владѣній, принадлежавшихъ отчасти королю, отчасти дворянству-рыцарству, духовенству и городамъ. Въ каждомъ изъ такихъ самостоятельныхъ владѣній все управленіе и судъ принадлежали землевладѣльцу-феодалу, который и осуществлялъ свои права при помощи, назначавшихся имъ самимъ, должностныхъ лицъ. Во Франціи такими должностными лицами были: прево, бальи

и сенешалы, въ рукахъ которыхъ находилось общее управленіе, финансовая и судебная часть; въ Германіи такими должностными лицами являлись графы и центенаріи, сосредоточивавшіе въ своихъ рукахъ патримоніальный судъ и управленіе; въ Англіи эта роль выполнялась также крупными землевладѣльцами; но въ виду того, что феодализмъ не пустилъ здѣсь такихъ слубокихъ корней, какъ на континентѣ Европы и въ виду, слѣдовательно, болѣе ранняго упроченія здѣсь идеи о единствѣ государственной власти, уже и въ разсматриваемую эпоху во главѣ графствъ мы находимъ шерифовъ, какъ мѣстныхъ представителей власти государственной, получившихъ огромное значеніе съ XIII вѣка. На нихъ возлагалось наблюденіе за судопроизводствомъ и сборъ податей, которыя они брали въ аренду. Въ общемъ, однако, для всей Европы остается господство частнаго начала въ управленіи и сосредоточеніе всѣхъ функцій въ рукахъ однихъ и тѣхъ же лицъ. Если, однако, въ Россіи, на ряду съ представителями княжеской аминистраціи, фигурировали, въ особенности въ сферѣ судопроизводства, представители земщины, разные излюбленные люди, то мы наблюдаемъ то же и въ Англіи, которая вообще въ разсматриваемомъ отношеніи ближе подходитъ къ Россіи, нежели континентальныя западно-европейскія государства. Еще отъ англо-саксонскаго періода продолжали существовать въ Англіи суды графства и сотенъ (Shirgemote и Hundredgemote), состоявшіе изъ представителей мѣстныхъ жителей; въ городахъ существовалъ собственный судъ (court-leet), независимый отъ шерифа; онъ же вѣдалъ и управленіе:

Съ установленіемъ обсолютизма въ западно-европейскихъ государствахъ все мѣстное управленіе сосредоточивается въ рукахъ правительственныхъ чиновниковъ. Такъ, во Франціи уже съ XVI стол. возникла должность коммиссаровъ (commissaires départis), объѣзжавшихъ провинціи въ видахъ надзора за всѣми отраслями управленія; но уже съ начала XVII столѣтія во главѣ провинцій становятся всесильные интенданты (intendants de justice, de police et des finances), съ обширными полномочіями, служившіе главною опорою для абсолютной монархіи. Помощники интендантовъ (subdélégués) назначались самими интендантами и находились въ ихъ безусловномъ повиновеніи.

Въ германскихъ государствахъ, въ особенности, въ Бранденбургъ-прусскомъ, также въ XVII вѣкѣ развиваются соотвѣтствующія должности, подъ именемъ инспекторовъ и коммиссаровъ. Будучи первоначально военными и финансовыми чиновниками, коммиссары уже скоро сосредоточили въ своихъ рукахъ все мѣстное управленіе.

Сравнивая французскихъ интендантовъ и прусскихъ коммиссаровъ съ русскими воеводами и губернаторами XVII в., мы находимъ между ними много общаго, какъ по времени существованія этихъ должностей, такъ и по ихъ характеру и значенію. Всѣ они являются органами абсолютной государственной власти въ мѣстности, сконцентрировавшими въ своихъ рукахъ всѣ функціи управленія, представителями, слѣдовательно, идеи государственнаго единства и авторитета въ административной сферѣ.

Что касается Англіи, то здѣсь абсолютная государственная власть, хотя также существовала и приблизительно въ то же время, какъ и на континентѣ Европы, но она не пустила здѣсь глубокихъ корней, такъ какъ и самая почва для ея развитія не была благопріятна. Вотъ почему мы здѣсь не видимъ и въ области мѣстнаго управленія такихъ должностей, какими характеризуется это управленіе въ другихъ государствахъ, въ соотвѣтствующіе періоды. Правда, и въ Англіи со времени Генриха VIII учреждается должность королевскихъ лейтенантовъ, но значеніе ихъ не пошло далѣе завѣдыванія военнымъ дѣломъ. Общая же администрація, полиція и судъ сосредоточиваются въ рукахъ мировыхъ судей, дѣйствовавшихъ отчасти единолично, отчасти при участіи выборныхъ отъ мѣстнаго населенія. Патримоніальная юрисдикція постепенно вымираетъ. Въ то же время развивается организація управленія приходовъ [1]). Такъ какъ мировые судьи были мѣстными жителями, владѣвшими недвижимою собственностью и отправлявшими свои обязанности безвозмездно, въ качествѣ почетной службы, руководствуясь началами обычнаго права и функціонируя во многихъ случаяхъ при участіи присяжныхъ, то весь этотъ институтъ съ нѣкоторымъ основаніемъ можетъ быть относимъ къ

---

[1]) *G. Meyer.* Die Behörden-Organisation der Vermaltung des Innern. Переводъ П. Шеймина, стр. 8 и слѣд.

области самоуправленія. Такимъ образомъ, особенность въ исторіи развитія мѣстныхъ установленій въ Англіи заключается въ томъ, что здѣсь, даже въ эпоху абсолютизма, мѣстные органы управленія являются въ весьма значительной степени органами общественнаго управленія.

Напротивъ, участіе земскаго элемента въ мѣстномъ управленіи въ разсматриваемую эпоху въ континентальныхъ государствахъ сводится постепенно къ minimum'у.

Такъ, во Франціи существовали мѣстныя собранія подъ именемъ провинціальныхъ чиновъ, возникшія еще въ эпоху феодализма и состоявшія изъ нотаблей трехъ сословій. Съ половины XIV вѣка они превращаются въ болѣе или менѣе постоянныя учрежденія; съ XVI вѣка начинается ихъ постепенный упадокъ и только нѣкоторыя изъ нихъ сохранились до конца XVIII вѣка. Со времени Ришелье провинціальные штаты собираются только по королевскимъ ордонансамъ и важнѣйшія ихъ постановленія должны были утверждаться правительственными органами; во многихъ провинціяхъ вовсе не существовало провинціальныхъ собраній, такъ что къ царствованію Людовика XIV было не болѣе восьми провинцій, имѣвшихъ свои провинціальныя собранія [1]).

Въ Пруссіи, по уничтоженіи политической самостоятельности феодаловъ, государство оставило за ними многочисленныя привиллегіи и, между прочимъ, привиллегіи и въ сферѣ мѣстнаго управленія; если здѣсь и существовали мѣстныя собранія, то они состояли исключительно изъ крупныхъ землевладѣльцевъ; городское и крестьянское населеніе не имѣло въ нихъ своихъ представителей. Въ окружныхъ комитетахъ встрѣчались, правда, иногда и жители городовъ, но это были всегда землевладѣльцы-дворяне, участвовавшіе въ управленіи округомъ не какъ представители городовъ, но, по собственному праву, какъ владѣльцы родовыхъ имѣній. Съ усиленіемъ абсолютной королевской власти въ Пруссіи значеніе этихъ учрежденій ослабѣваетъ, хотя все же не до такой степени, какъ во Франціи.

---

[1]) *M. E. M. Flayelle.* Conseils gèneraux de dèpartement. 1884. p. 10—12. *H. de Ferron.* Institutions municipales et provinciales comparées. 1884. p. 12—14.

Такимъ образомъ, и со стороны участія земскаго элемента въ управленіи, мы наблюдаемъ совершенно однородныя явленія въ Россіи и въ западно-европейскихъ государствахъ. Съ усиленіемъ абсолютной власти это участіе все болѣе и болѣе ослабѣваетъ, при чемъ къ XVIII вѣку почти совершенно исчезаетъ. Разница между Россіей и западно-европейскими государствами заключается, однако, въ томъ, что у насъ участіе замскаго начала въ управленіи проявлялось болѣе въ видѣ отдѣльныхъ выборныхъ должностей, между тѣмъ какъ въ Западной Европѣ болѣе въ формѣ собраній, въ которыхъ наибольшее значеніе и вліяніе принадлежало крупнымъ землевладѣльцамъ; вмѣстѣ съ тѣмъ, самостоятельность земскихъ элементовъ въ управленіи никогда не достигала въ Россіи до такихъ размѣровъ, до какихъ она доходила иногда въ западно-европейскихъ государствахъ. Разница эта имѣетъ, конечно, свое глубокое основаніе, заключавшееся въ неодинаковости политическаго положенія сословій, въ особенности, землевладѣльческаго—дворянскаго; въ Западной Европѣ послѣднее было болѣе самостоятельнымъ и сильнымъ, нежели въ Россіи.

Новая эра въ исторіи мѣстныхъ установленій наступаетъ всюду, именно, въ концѣ XVIII и началѣ XIX столѣтія. Такъ, въ Англіи аристократическій характеръ мѣстнаго управленія, несмотря на многія его преимущества, обнаруживаетъ тенденцію сдѣлаться болѣе демократическимъ, въ смыслѣ вступленія въ область мѣстнаго управленія, помимо представителей родового начала, представителей также и ценза экономическаго и интеллектуальнаго; говоря другими словами, англійское мѣстное управленіе стремится сдѣлаться болѣе всесословнымъ; отсюда, возникновеніе выборныхъ совѣтовъ и управъ; такимъ образомъ, англійское общественное управленіе съ начала XIX вѣка приближается къ тѣмъ его формамъ, которыя съ давнихъ поръ характеризовали управленіе другихъ европейскихъ государствъ, за исключеніемъ, разумѣется, начала всесословности, которое не только въ Англіи, но и во всѣхъ другихъ государствахъ мало-по-малу занимаетъ выдающееся положеніе лишь съ XIX вѣка. Характерною чертой англійскаго мѣстнаго управленія является то, что оно почти исключительно общественное управленіе; старинныя должности шерифа, коронера, лорда-лейтенанта хотя и существуютъ до настоящаго времени, хотя и выполняютъ свои функціи по уполномочію короны, но

большого значенія не имѣютъ; помимо того, даже и эти должности не исключительно правительственныя, даже и онѣ до извѣстной степени являются должностями общественнаго управленія, потому что всѣ онѣ не оплачиваются, всѣ онѣ должности почетныя, выполняемыя богатыми землевладѣльцами или вообще владѣльцами крупной недвижимой собственности.

На континентѣ Европы общественное управленіе не успѣло, напротивъ, замѣнить правительственнаго управленія и послѣднее даже усилилось, принявши въ то же время болѣе совершенныя формы.

Такъ, во Франціи, въ видахъ установленія большаго единства мѣстнаго управленія, образуется новое дѣленіе страны на департаменты, округи, кантоны и общины, въ которыхъ, за исключеніемъ кантоновъ, были установлены выборныя собранія или совѣты; послѣдніе, въ противоположность прежнимъ провинціальнымъ чинамъ, начинаютъ характеризоваться всесословностью и равноправностью ихъ членовъ. Но эти совѣты являются лишь основою новаго самоуправленіи Франціи, такъ какъ на первыхъ порахъ и довольно долгое время не пользуются никакой самостоятельностью. Мѣстная правительственная администрація усиливается въ лицѣ префектовъ и супрефектовъ, сосредоточившихъ въ своихъ рукахъ всѣ функціи мѣстнаго управленія; префекты—въ департаментахъ, супрефекты—въ округахъ (arrondissments) Нѣкоторое время члены совѣтовъ назначались правительствомъ и только съ 30-хъ годовъ настоящаго столѣтія возобновляется выборная система, а съ 1848 она покоится на всеобщей подачѣ голосовъ. Однако, самостоятельность генеральныхъ и окружныхъ совѣтовъ остается призрачною до 70-хъ годовъ минувшаго столѣтія, когда послѣдовало новое преобразованіе мѣстной администраціи въ духѣ сравнительно большей свободы и децентрализаціи управленія. Такъ, по закону 10 августа 1871 года, нѣкоторыя постановленія генеральныхъ совѣтовъ вовсе были изъяты отъ контроля исполнительной власти; другія могли быть признаны ничтожными со стороны исполнительной власти только въ случаяхъ превышенія генеральными совѣтами власти или въ случаяхъ нарушенія закона и правительственныхъ распоряженій. Постановленія же, подлежавшія правительственному утвержденію, были сравнительно немногочисленны. Но важнѣйшимъ нововведеніемъ закона 10 августа 1871 года

было установленіе „департаментской коммиссіи“, явившейся не только испонительнымъ органомъ въ области департаментскаго самоуправленія, но и учрежденіемъ, контролирующимъ и руководящимъ префекта въ промежутки между сессіями генеральнаго совѣта. Такимъ образомъ, власть префекта была ограничена; со времени установленія III-й республики онъ пересталъ напоминать интендантовъ стараго режима. Въ видахъ вспомоществованія ему и подачи мнѣній по разнымъ вопросамъ мѣстнаго управленія, и между прочимъ, въ качествѣ органа административной юстиціи, при префектѣ образованъ былъ совѣтъ префектуры съ совѣщательнымъ значеніемъ.

Тѣ же явленія, то же стремленіе къ расширенію и улучшенію самоуправленія въ смыслѣ присвоенія его органамъ такого же авторитета и значенія, какимъ пользовались мѣстные правительственные органы, мы наблюдаемъ въ германскихъ государствахъ, въ особенности, въ Пруссіи. Коренная реформа мѣстнаго управленія начинается здѣсь съ 1815 года, хотя окончательное проведеніе ея въ жизнь затянулось до 1872 года, въ силу, главнымъ образомъ, той борьбы, какую привелось имѣть правительству съ крупными землевладѣльцами, крѣпко державшимися за свои сословныя привиллегіи.

Результатомъ закона 1872 г. явилась новая организація, уѣздныхъ собраній (Kreistag), характеризующаяся участіемъ въ нихъ представителей землевладѣнія, городскихъ общинъ и крестьянскаго сословія; преобладающее значеніе класса крупныхъ помѣщиковъ было значительно ослаблено. Въ качествѣ исполнительнаго органа самоуправленія въ уѣздахъ были установлены уѣздныя управы (Kreisausschüsse), состоявшія изъ выборныхъ лицъ подъ предсѣдательствомъ ландрата. Эти управы представляются замѣчательными въ томъ отношеніи что онѣ въ одно и то же время органы общественнаго и общегосударственнаго управленія; на нихъ же была возложена и административная юстиція въ низшей инстанціи. Такимъ путемъ органамъ уѣзднаго самоуправленія былъ приданъ авторитетъ правительственныхъ учрежденій. Но сочетаніе самоуправленія съ управленіемъ правительственнымъ не пошло далѣе уѣздовъ. Округи (Bezirke), являющіеся административными районами, заключающими въ себѣ нѣсколько уѣздовъ, не получили вовсе общественнаго характера; управленіе здѣсь

было сосредоточено въ правленіяхъ и окружныхъ комитетахъ какъ чисто правительственныхъ учрежденіяхъ; впрочемъ, въ комитетахъ должны участвовать и представители отъ земства, но это не измѣняетъ ихъ правительственнаго характера; на нихъ былъ возложенъ административный судъ во второй инстанціи. Что касается правленій (Regierungen), то въ нихъ было сосредоточено все управленіе округами.

Наконецъ, наиболѣе крупными административными районами явились провинціи—эти ранѣе самостоятельные политическіе организмы. Въ нихъ мы наблюдаемъ какъ правительственные, такъ и общественные органы. Первыми служатъ—оберъ-президенты и провинціальные совѣты; послѣдними—провинціальныя собранія (Provinziallandtag), провинціальные комитеты и земскіе директора (Landesdirector). Такимъ образомъ, въ провинціяхъ Пруссіи (хотя и не во всѣхъ) земское общественное управленіе существуетъ на ряду съ правительственнымъ управленіемъ и пользуется значительною самостоятельностью въ отношеніи, главнымъ образомъ, вопросовъ хозяйственыхъ.

Мѣстное управленіе съ конца прошлаго и начала нынѣшняго вѣка характеризуется, такимъ образомъ, всюду наиболѣе сильнымъ развитіемъ общественнаго управленія, при чемъ въ Англіи оно замѣняетъ собою правительственное управленіе, во Франціи и Россіи существуетъ на ряду съ правительственнымъ, наконецъ, въ Пруссіи, по крайней мѣрѣ, во многихъ провинціяхъ, оно находится въ особомъ сочетаніи съ правительственнымъ управленіемъ. Отдѣленіе юстиціи отъ администраціи всюду сдѣлало значительный успѣхъ; въ германскихъ государствахъ развились особые административные суды съ общественно-правительственнымъ характеромъ. Спеціализація мѣстныхъ учрежденій достигла огромныхъ размѣровъ, не порождая, однако, административнаго хаоса, въ виду установившейся государственной классификаціи учрежденій по министерскимъ вѣдомствамъ.

§ 25. Современная организація мѣстныхъ установленій въ главнѣйшихъ государствахъ западной Европы.

Литература. *Вотье* Мѣстное управленіе въ Англіи. 1896. *Гуго.* Новыя теченія въ англійскомъ городскомъ самоуправленіи. 1898. *Bellangé.* Le-gouvernemont locale en France. 1900. *Ивановскій.* Организація мѣстнаго самоуправленія во Франціи и Пруссіи. 1886. *Шоу.* Городскія управленія въ западной Европѣ. 1899

Обращая вниманіе на современныя мѣстныя установленія въ иностранныхъ государствахъ, мы и здѣсь находимъ тѣ же категоріи установленій, какія существуютъ въ Россіи. Если въ Россіи нѣкоторыя мѣстности управляются генералъ-губернаторами, на особыхъ основаніяхъ, то и въ западно-европейскихъ государствахъ аналогичныя учрежденія существуютъ въ колоніяхъ. Равнымъ образомъ, въ иностранныхъ государствахъ мы встрѣчаемся съ учрежденіями, функціонирующими какъ въ общихъ, такъ и въ спеціальныхъ административныхъ районахъ; наконецъ, на ряду съ правительственными установленіями всюду мы находимъ органы общественнаго управленія.

Управленіе колоніями во Франціи представляется, какъ и управленіе русскими окраинами, въ весьма значительной степени децентрализованнымъ и губернаторы колоній въ нѣкоторыхъ отношеніяхъ пользуются даже большею степенью власти, нежели русскіе генералъ-губернаторы. Ихъ положеніе нѣсколько напоминаетъ положеніе главы государства, такъ какъ они, подобно послѣднему, имѣютъ въ своемъ подчиненіи своего рода государственныхъ секретарей, (Sous-Secrétaires d' Etat) какъ глава государства—министровъ. Подобно русскимъ генералъ-губернаторамъ, и французскіе губернаторы колоній воплощаютъ въ себѣ начало власти и функціонируютъ не исключительно на основаніи закона, но и соображаясь съ спеціальными полномочіями, а полномочія эти обыкновенно весьма обширны; такъ, между прочимъ, они имѣютъ право распущенія колоніальныхъ и муниципальныхъ совѣтовъ, что въ метрополіи принадлежитъ только главѣ государства; они пользуются до нѣкоторой степени даже дипломатическою властью. Право изданія обязательныхъ постановленій есть ихъ обыкновенная принадлежность. Директоры или статсъ-секретари, подчиненные губернатору, контрасигнуютъ его

распоряженія; отсюда, однако, не слѣдуетъ, чтобы губернаторы французскихъ колоній были, подобно главѣ государства, безотвѣтственными. Контрасигнованіе является лишь мѣрой, могущей предупредить изданіе несоотвѣтствующихъ пользѣ распоряженій губернатора. При губернаторѣ существуютъ обыкновенно совѣты (conseil privé), пользующіеся голосомъ исключительно совѣщательнымъ; составъ этихъ совѣтовъ въ различныхъ колоніяхъ различенъ. Колоніальные совѣты, которые слѣдуетъ отличать отъ совѣтовъ при губернаторахъ, служатъ органами самоуправленія, на подобіе генеральныхъ совѣтовъ во французскихъ департаментахъ [1]).

Губернаторовъ мы находимъ и въ Англіи, странѣ, по преимуществу, богатой колоніями. Въ нѣкоторыхъ колоніяхъ управленіе принадлежитъ исключительно губернаторамъ; въ другихъ на ряду съ губернаторами существуютъ административные и законодательные совѣты, составъ которыхъ назначается королевскою властью или губернаторами, какъ представителями этой власти. Въ нѣкоторыхъ колоніяхъ развилась значительная автономія, такъ какъ существуютъ автономныя собранія, образуемыя вполнѣ или отчасти путемъ выборовъ; власть административная принадлежитъ губернаторамъ и совѣтамъ, вполнѣ зависимымъ отъ королевской власти. Наконецъ, есть колоніи, организованныя, на манеръ государства, т. е., имѣющія двухъ-камерную систему распорядительныхъ органовъ, отвѣтственное правительство въ лицѣ губернатора, назначаемаго также королевскою властью; губернаторъ и подчиненные ему должностныя лица отвѣтственны не только передъ королевскою властью, но и передъ мѣстнымъ автономнымъ собраніемъ. Такимъ образомъ, власть губернаторовъ въ этой послѣдней категоріи англійскихъ колоній является несравненно ограниченнѣе, нежели въ другихъ колоніяхъ [2]).

Такимъ образомъ, мы видимъ, что должности начальниковъ областей, подобныя русскимъ должностямъ генералъ-губернаторовъ, существуютъ, по крайней мѣрѣ, въ тѣхъ западно-европейскихъ государствахъ, которыя имѣютъ колоніи. Выше разсмотрѣнныя должности губернаторовъ колоній представ-

---

[1]) *M. Hauriou.* Précis de droit administratif. 1897. p. 521—525.

[2]) *Anson.* The Law and Custom of the Constitution. 1892. P. II, 249 слѣд.

ляютъ отступленіе отъ общаго правила, вызываемое особыми условіями политической и административной жизни земель, присоединенныхъ въ качествѣ колоній.

Гораздо болѣе распространеннымъ оказывается типъ тѣхъ должностей, которыя соотвѣтствуютъ нашимъ губернаторамъ. Онъ существуетъ во Франціи и другихъ романскихъ государствахъ; напротивъ, въ государствахъ германскихъ и въ Англіи преобладаетъ управленіе при помощи коллегіальныхъ учрежденій.

Наибольшее сходство съ должностью русскихъ губернаторовъ имѣетъ должность префектовъ французскихъ департаментовъ. Будучи назначаемы главой государства, они состоятъ, по характеру своей дѣятельности, въ вѣдомствѣ министерства внутреннихъ дѣлъ, отъ котораго и зависитъ регулированіе ихъ дѣятельности. Въ положеніи префектовъ замѣчается та же двойственность, что и въ положеніи русскихъ губернаторовъ; они, подобно послѣднимъ, олицетворяютъ въ себѣ авторитетъ государственной власти, а затѣмъ являются и администраторами въ различныхъ отношеніяхъ. Законъ возлагаетъ на нихъ: 1) исполненіе распоряженій правительства и контроль за всей департаментской администраціей; 2) значительную роль по вопросамъ административной юстиціи, хотя здѣсь они функціонируютъ въ связи съ совѣтами префектуры; 3) вѣдѣніе вопросовъ полиціи безопасности, причемъ въ этой именно области имъ принадлежитъ право издавать обязательныя постановленія. Спеціальными законами было признано за префектами право издавать обязательныя постановленія даже по такимъ вопросамъ, какъ охота, рыбная ловля, проселочныя дороги. Префекты участвуютъ въ дѣятельности различныхъ административныхъ установленій и пользуются извѣстными правами въ отношеніи органовъ самоуправленія. Наконецъ, они же являются представителями и защитниками финансовыхъ интересовъ государства въ департаментѣ.

Постановленія и распоряженія префектовъ имѣютъ силу или сами по себѣ, или же должны быть утверждены министромъ внутреннихъ дѣлъ; во всякомъ случаѣ, послѣднему принадлежитъ право отмѣнять распоряженія префектовъ, или по жалобамъ заинтересованныхъ лицъ, или же въ случаѣ противорѣчія ихъ законамъ и распоряженіямъ правительства. Префекты подлежатъ, какъ административной, такъ и судебной

отвѣтственности [1]). Подобнаго же рода должности мы находимъ и въ тѣхъ государствахъ, которыя организуютъ свое административное устройство на манеръ французскаго. Такъ, губернаторы бельгійскихъ провинцій не только функціонируютъ въ качествѣ представителей авторитета государственной власти и въ тоже время администраторовъ, но и служатъ посредниками между министрами и подчиненными имъ мѣстными установленіями. По своему положенію и задачамъ дѣятельности они весьма много напоминаютъ русскихъ губернаторовъ [2]). Во главѣ австрійскихъ провинцій стоятъ штатгалтеры или президенты, вспомоществуемые особыми правленіями [3]).

Въ мелкихъ нѣмецкихъ государствахъ мы также находимъ во главѣ провинцій правительственныхъ агентовъ; таковы, оберъ-президенты провинцій; но тамъ, гдѣ введена новая система управленія, характеризующаяся большимъ развитіемъ самоуправленія, оберъ-президенты провинцій функціонируютъ не какъ единоличные чиновники, но какъ предсѣдатели провинціальныхъ совѣтовъ; составъ послѣднихъ въ значительной степени зависитъ отъ провинціальныхъ комитетовъ—исполнительныхъ органовъ провинціальнаго самоуправленія. Во главѣ округовъ (Bezirke), составныхъ частей провинцій, стоятъ также не единоличные начальники, но правительственныя учрежденія—Правленія—Regierungen, предсѣдательствуемыя особыми президентами и окружные комитеты (Bezirksrath), вѣдающіе, между прочимъ, административную юстицію; составъ окружныхъ комитетовъ опять-таки зависитъ отъ провинціальныхъ комитетовъ. Въ уѣздахъ функціонируютъ ландраты.

Въ Англіи мы вовсе не находимъ должностей, соовѣтсвующихъ нашимъ губернаторамъ. Самымъ крупнымъ административнымъ дѣленіемъ является здѣсь графство, но во главѣ его не постановлено никакой единоличной начальственной должности. Старинная должность шерифа, хотя и считается важнѣйшею въ графствѣ, въ дѣйствительности утратила свое значеніе. Коронеръ функціонируетъ въ качествѣ

---

[1]) *Hauriou.* Précis. p. 424—434. Ср. *G. Meye* . Die Behördenorganisation et cet. 1891. Schönbergs Handbuch. S. 803.

[2]) *Vauthier.* Das Staatsrecht des Königreichs Belgien. 1892. S. 145—147.

[3]) *G. Meyer.* Die Behördenorganisation. стр. 77.

судебнаго слѣдователя по особо важнымъ дѣламъ, а лордъ-лейтенантъ является начальникомъ милиціи въ графствѣ. Такимъ образомъ, всѣ эти должности нисколько не напоминаютъ должности губернаторовъ. Важнѣйшею должностью является должность мировыхъ судей, ведущая свое начало еще отъ XII вѣка и совмѣщающая въ себѣ функціи, какъ судебныя, такъ и административныя; но число мировыхъ судей въ графствѣ обыкновенно весьма значительно и каждый изъ нихъ простираетъ свою власть, за немногими исключеніями, на цѣлое графство; отсюда, конкурирующій характеръ ихъ дѣятельности; они дѣйствуютъ или единолично, или коллегіально. Должности мировыхъ судей, какъ и другія вышеупомянутыя, не оплачиваются, но въ качествѣ почетныхъ замѣщаются крупными землевладѣльцами или другими зажиточными лицами [1]).

Припоминая сказанное, мы должны придти къ выводу, что всѣ европейскія государства могутъ быть раздѣлены въ отношеніи мѣстныхъ правительственныхъ установленій на три группы; 1) тѣ, гдѣ во главѣ наиболѣе крупныхъ административныхъ дѣленій—департаментовъ, провинцій, губерній—стоятъ единоличныя начальственныя должности, воплощающія въ себѣ начало государственнаго авторитета, таковы—Франція, Бельгія, Австрія и др.; 2) тѣ государства, гдѣ во главѣ такихъ крупныхъ районовъ стоятъ бюрократически или коллегіально организованныя установленія и гдѣ правительственные агенты являются не столько единоличными начальниками областей, сколько предсѣдателями или президентами стоящихъ во главѣ областей учрежденій; къ этой группѣ относятся государства германскія; наконецъ, 3) государства, въ которыхъ вовсе не существуетъ ни единоличныхъ должностей, ни учрежденій, стоящихъ во главѣ областей и воплощающихъ въ себѣ начало государственнаго авторитета, но существуютъ единоличные и коллегіальные органы для осуществленія спеціальныхъ административныхъ и судебныхъ функцій внутри областей; сюда относится Англія.

Наряду съ правительственной администраціей мы всюду находимъ органы общественнаго управленія. Такъ, въ каждомъ департаментѣ Франціи органами департаментскаго самоупра-

---

[1]) *Anson.* The Law and Custom. p. 235—239.

вленія являются: генеральный совѣтъ и департаментская коммиссія.

Генеральный совѣтъ состоитъ изъ членовъ, избираемыхъ путемъ всеобщей подачи голосовъ. Законъ указываетъ, затѣмъ, на тѣ разряды лицъ, которые не могутъ быть избираемы въ генеральные совѣтники; сюда принадлежатъ прежде всего расточители—prodigues, затѣмъ лица, бывшіе ранѣе генеральными совѣтниками, но лишенные этого званія за участіе въ незаконномъ собраніи совѣта или въ незаконныхъ сношеніяхъ съ другими департаментами, и многіе правительственные чиновники.

Генеральные совѣтники избираются на шесть лѣтъ, при чемъ каждые три года половина состава возобновляется. Сессіи генеральныхъ совѣтовъ раздѣляются на обыкновенныя и чрезвычайныя.

Что касается компетенціи генеральныхъ совѣтовъ, то постановленія ихъ въ этомъ отношеніи могутъ быть раздѣлены на шесть разрядовъ; 1) постановленія, не находящіяся подъ контролемъ исполнительной власти; 2) окончательныя, которыя могутъ быть уничтожены исполнительной властью лишь въ случаѣ превышенія генеральными совѣтами власти или нарушенія закона и правительственныхъ распоряженій; 3) постановленія, которыя могутъ быть подвергнуты пріостановкѣ; 4) постановленія, подлежащія утвержденію; 5) мнѣнія и предложенія; 6) желаніи и возраженія.

Важнѣйшимъ нововведеніемъ закона 10 Августа 1871 года является установленіе департаментской коммиссіи. Департаментская коммиссія заключаетъ въ себѣ отъ 4 до 7 членовъ, избираемыхъ ежегодно генеральнымъ совѣтомъ изъ его среды. Коммисія не есть въ собственномъ смыслѣ слова исполнительный органъ департаментскаго самоуправленія, но она имѣетъ цѣлью контролировать и руководитъ префекта въ промежутки между сессіями генеральнаго совѣта, дѣлать постановленія по вопросамъ, порученнымъ ей этимъ послѣднимъ, а также и по тѣмъ вопросамъ, рѣшеніе которыхъ возложено на департаментскую коммиссію закономъ, наконецъ, подавать мнѣнія префекту, причемъ послѣдній по нѣкоторымъ вопросамъ обязанъ выслушать мнѣніе коммиссіи и даже сообразоваться съ нимъ. Департаментская коммиссія должна собираться, по крайней мѣрѣ, одинъ разъ въ мѣсяцъ, хотя,

если считаетъ нужнымъ, можетъ собираться и каждый день.

Упомянемъ еще о томъ, что генеральные совѣты, въ случаѣ надобности обсужденія вопросовъ, касающихся нѣсколькихъ департаментовъ разомъ, могутъ устраивать особыя конференціи, на которыхъ, въ качествѣ представителей генеральныхъ совѣтовъ, являются или департаментскія коммиссіи, или особыя коммиссіи, назначенныя спеціально для этой цѣли [1]). Не смотря на все это, департаменское общественное управленіе во многомъ зависитъ отъ префекта, который вноситъ дѣла на разсмотрѣніе генеральнаго совѣта и исполняетъ постановленія послѣдняго, такъ что ни одно рѣшеніе не обходится безъ участія префекта.

Въ каждомъ округѣ (arrondissement) образованы окружные совѣты на тѣхъ же основаніяхъ, какъ и генеральные; они имѣютъ двѣ сессіи и засѣданія ихъ непубличны. Постановленія ихъ не имѣютъ рѣшающаго характера и касаются распредѣленія налоговъ.

Въ общинахъ функціонируютъ муниципальные совѣты, состоящіе изъ членовъ, избираемыхъ путемъ всеобщей подачи голосовъ, причемъ избиратели все же должны удовлетворять извѣстнаго рода условіямъ. Избирательный срокъ 3 года. Совѣтъ имѣетъ четыре очередныя сессіи, но можетъ собираться и въ чрезвычайныя по предложенію супрефекта, мэра и большинства членовъ совѣта. Предсѣдательство принадлежитъ мэру. Засѣданія публичны. Хотя законъ 1884 года и говоритъ, что муницип. совѣты могутъ постановлять рѣшенія по всѣмъ вопросамъ мѣстной жизни, однако большинство этихъ постановленій подлежитъ контролю со стороны правительственныхъ органовъ и можетъ быть отмѣнено. Мэры и ихъ помощники всюду, за исключеніемъ гор. Парижа, избираются муниципальными совѣтами изъ числа ихъ членовъ. Имъ принадлежитъ вся активная администрація въ общинахъ; но муниципальные совѣты не зависятъ отъ мэровъ въ такой степени, какъ генеральные совѣты отъ префектовъ [1]).

Органами общественнаго управленія въ Пруссіи являются; слѣдующія: въ провинціяхъ—провинціальный ландтагъ, про-

---

[1]) *Simonet.* p. 346—347.

[2]) *Berthelemy.* Traité. p. 181 et suiv.

винціальный комитетъ и земскій начальникъ (Landeshauptmann). Провинціальный ландагъ состоитъ изъ членовъ, избираемыхъ на шесть лѣтъ окружными собраніями (Kreistag) и городскими магистратами. Къ компетенціи этихъ собраній относится—подавать мнѣнія по поводу законопроэктовъ, касающихся провинцій; ходатайствовать о нуждахъ; установлять ежегодно провинціальный бюджетъ; издавать распоряженія въ отношеніи управленія мѣстными потребностями и денежными средствами; къ мѣстнымъ потребностямъ относятся слѣдющіе предметы, по скольку они касаются цѣлой провинціи: пути сообщенія, земельныя улучшенія, медицинская часть, общественное призрѣніе, духовные интересы—содѣйствіе развитію наукъ и искусствъ. Провинціальный комитетъ есть исполнительный органъ собранія и активный представитель земскаго управленія, но помимо него имѣется еще единоличная должность земскаго начальника, избираемаго провинціальнымъ собраніемъ и утверждаемаго королемъ; онъ руководитъ всѣмъ текущемъ управленіемъ.

Въ каждомъ уѣздѣ (Kreis) функціонируетъ уѣздное собраніе (Kreistag), состоящее изъ гласныхъ, избираемыхъ на шесть лѣтъ избирательными собраніями уѣздныхъ землевладѣльцевъ, сельскихъ и городскихъ общинъ; уѣздное собраніе постановляетъ рѣшенія относительно вопросовъ финансоваго и хозяйственнаго управленія, путей сообщенія, общественнаго призрѣнія и проч., поскольку все это касается цѣлаго уѣзда; исполнительнымъ органомъ уѣзднаго собранія служитъ уѣздный комитетъ (Kreisausschuss), состоящій, подъ предсѣдательствомъ ландрата, изъ шести лицъ, избираемыхъ изъ числа всѣхъ жителей уѣзда уѣзднымъ собраніемъ. Уѣздный комитетъ замѣчателенъ тѣмъ, что въ немъ объединяется правительственное и земское управленіе уѣзда.

Въ волостяхъ, которыя имѣютъ здѣсь общесословный характеръ, полицейская власть принадлежитъ волостному начальнику; въ дѣлахъ хозяйственнаго управленія ему содѣйствуетъ волостной комитетъ, состоящій изъ представителей отъ частныхъ владѣній и сельскихъ общинъ.

Наконецъ, въ сельскихъ общинахъ функціонируютъ сельскія общинныя собранія, избирающія органовъ текущаго хозяйственнаго и полицейскаго управленія—общиннаго начальника и его помощниковъ—и постановляющія рѣшенія относи-

тельно вопросовъ мѣстной хозяйственной жизни. Многія постановленія ихъ требуютъ утвержденія ландрата.

Въ городскихъ общинахъ функціонируютъ магистраты, члены которыхъ избираются плательщиками городскихъ налоговъ на шесть лѣтъ [1]).

Въ Англіи все мѣстное управленіе по преимуществу носитъ общественный характеръ; такъ въ графствахъ (administrative counties), преобразованныхъ въ административныхъ цѣляхъ въ 1888 году, существуютъ совѣты графствъ (county council), состоящіе изъ членовъ, избираемыхъ жителями графства на три года, въ количествѣ равномъ числу избирательныхъ округовъ. Органомъ активнаго управленія служитъ комитетъ графства, состоящій изъ нѣсколькихъ ($^1/_3$ совѣта) лицъ, избираемыхъ на шесть лѣтъ совѣтомъ. Избирательнымъ правомъ пользуются всѣ мужчины и самостоятельныя женщины (дѣвицы и вдовы), достигшіе совершеннолѣтія и уплачивающіе мѣстные налоги. Женщины не пользуются пассивнымъ правомъ выбора. Не могутъ быть членами совѣтовъ: чиновники на жалованьи, лица, заключившія съ графствомъ контракты, несостоятельные. Къ компетенціи совѣтовъ графствъ относится все, что касается мѣстныхъ налоговъ, займовъ, управленія имуществами графства, домовъ умалишенныхъ, устройства школъ для бѣдныхъ, путей сообщенія, назначенія разнаго рода должностныхъ лицъ мѣстнаго управленія, эпидемій, эпизоотій, мѣръ и вѣсовъ; полицейское управленіе графствъ находится также въ вѣдѣніи совѣтовъ совмѣстно съ представителями четвертныхъ сессій мировыхъ судей. Законы 1892, 1893 и 1894 годовъ еще болѣе расширили компетенцію и власть совѣтовъ, присвоивши имъ, между прочимъ, право надзора за управленіемъ приходовъ и дѣятельностью, въ особенности финансовой, приходскихъ совѣтовъ. Низшей ступенью общественнаго управленія въ Англіи служатъ приходы; но нѣчто среднее между графствами и приходами представляютъ округи, не какъ, однако, общія административныя дѣленія, но какъ спеціальныя. Нѣсколько сосѣднихъ приходовъ могутъ образовать изъ себя округи общественнаго призрѣнія (poor law unions), съ выборными собраніями (board of guardians), въ составъ которыхъ ex officio входятъ и мировые судьи.

---

[1]) Schubart. S. 182—201.

Въ область задачъ этихъ учрежденій входитъ назначеніе платныхъ чиновниковъ округа, постановленія относительно устройства домовъ призрѣнія и пріемъ въ эти дома. Особые санитарные округи образованы и для мѣстнаго управленія дѣломъ народнаго здоровья; особенность дѣйствующихъ въ нихъ органовъ заключается въ томъ, что ихъ членами могутъ быть и женщины. Обыкновенно эти округи и учрежденія совпадаютъ съ округами общественнаго призрѣнія.

На тѣхъ же основаніяхъ организуются школьные округи и учрежденія, дорожныя и другія.

Въ общинахъ или приходахъ, которые раздѣляются по закону 1894 года на городскіе и сельскіе, органами общественнаго управленія въ послѣднихъ являются приходскія собранія (parish meeting) и приходскіе совѣты. Избирательнымъ правомъ пользуются лица обоего пола.

Въ городскихъ общинахъ всѣ функціи мѣстнаго управленія сосредоточиваются обыкновенно въ муниципальныхъ учрежденіяхъ, организація которыхъ покоится, какъ и всюду, на выборномъ началѣ.

ОТДѢЛЪ ВТОРОЙ.

Формы административной дѣятельности.

Литература: *Коркуновъ*. Указъ и законъ. 1894. *Ивановскій*. Классификація государственныхъ нормъ. (Вопросы государствовѣдѣнія. 1899. *Тарасовъ*. Очеркъ науки полицейскаго права. стр. 64—104. 1897. *Его-же*. Личное задержаніе. 1875—1886. *Jellinek*. Gesetz und Verordnung. 1887. O. *Mayer*. Deutsches Verwaltungsrecht. 1895. *Гессенъ В. М.* Исключительное положеніе. 1908

Глава первая.

ОБЩІЯ ФОРМЫ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ДѢЯТЕЛЬНОСТИ.

§ 26. Понятіе административнаго закона и административнаго распоряженія.

Хотя законъ вообще является результатомъ законодательной, но не административной дѣятельности, все же онъ находится въ тѣсной и неразрывной связи съ актами и формами административной дѣятельности и потому здѣсь не можетъ быть обойдено молчаніемъ понятіе закона, поскольку послѣдній касается области администраціи. Законъ есть государственная норма, исходящая отъ носителя государственной власти. По своему характеру и содержанію законы могутъ быть весьма разнообразны. Поскольку содержаніемъ законовъ является организація и дѣятельность государственной власти, а равно опредѣленіе основныхъ отношеній между этой властью

и гражданами, постольку и законы называются основными или конституціонными. Въ томъ случаѣ, напротивъ, когда законы опредѣляютъ организацію и дѣятельность всѣхъ подчиненныхъ носителю государственной власти государственныхъ учрежденій, а равно ихъ взаимныя отношенія, какъ и отношенія между ними и гражданами, права и обязанности тѣхъ и другихъ, они получаютъ характеръ и названіе законовъ административныхъ въ обширномъ смыслѣ слова. Сюда относятся законы судебные, военные, финансовые, внутренняго управленія. Первые, по ихъ специфическому характеру, выдѣляются въ особую группу и даже противопоставляются законамъ административнымъ, въ собственномъ или тѣсномъ смыслѣ слова.

Административные законы въ области внутренняго управленія суть тѣ изданныя носителемъ государственной власти нормы, которыя опредѣляютъ организацію и дѣятельность учрежденій внутренняго управленія. Эти законы классифицируются по той системѣ, которая вытекаетъ изъ самой природы внутренняго управленія, какъ государственной дѣятельности, направленной къ созданію условій безопасности и благосостоянія гражданъ. Отсюда, законы полицейскіе, санитарные, учебные, хозяйственные, торговые и проч.

Административные законы опредѣляютъ въ основныхъ и существенныхъ чертахъ характеръ управленія; они представляютъ собою, такъ сказать, юридическій слой того фундамента, на которомъ зиждется все сложное и многообразное по формамъ государственное управленіе. Но законъ не единственный регуляторъ управленія. Не говоря о факторахъ негосударственнаго характера, воздѣйствующихъ на управленіе, послѣднее подчиняется вліянію государственныхъ нормъ, не имѣющихъ значенія законовъ. Это государственныя нормы, исходящія отъ административныхъ властей, или, такъ называемыя распоряженія (Verordnungen, Reglaments).

Выше было замѣчено, что законы опредѣляютъ управленіе въ основныхъ и существенныхъ чертахъ; поскольку управленіе опредѣлено законами, постольку оно отличается устойчивостью и постоянствомъ. Законы могутъ быть отмѣняемы и измѣняемы лишь носителемъ государственной власти и никакія другія нормы не могутъ стать выше закона. Но отличаясь такимъ авторитетомъ, законы страдаютъ, одна-

ко, однимъ существеннымъ недостаткомъ—невозможностью обнять все разнообразіе жизненныхъ потребностей, условій и формъ ихъ удовлетворенія. Вотъ почему, на ряду съ законами, существуютъ другія государственныя нормы—распоряженія, опредѣляющія управленіе постольку, поскольку оно не опредѣлено законами, и исходящія отъ учрежденій административныхъ и судебныхъ. Въ послѣднемъ случаѣ они называются судебными рѣшеніями, будучи приложеніями закона къ конкретнымъ случаямъ. Приложеніе закона здѣсь не выражается въ простомъ исполненіи закона, но лишь въ осуществленіи руководящей идеи законодателя въ примѣненіи къ условіямъ и характеру конкретнаго случая. Административныя распоряженія въ тѣсномъ смыслѣ слова представляютъ собою государственныя нормы, исходящія отъ административныхъ установленій, въ противоположность законодательнымъ и судебнымъ. Необходимо опредѣлить существо и виды распоряженій. Существо ихъ опредѣляется матеріальной и формальной стороной; первая—выражается въ ихъ содержаніи, послѣдняя въ процессѣ и формахъ ихъ изданія. Что касается содержанія административныхъ распоряженій, то вопросъ заключается прежде всего въ томъ, чѣмъ отличаются они, по своему содержанію, отъ закона; отвѣтить на этотъ вопросъ категорически весьма затруднительно, подтвержденіемъ чего служитъ между прочимъ теорія о матеріальномъ и формальномъ законѣ, выработанная въ нѣмецкой литературѣ; на основаніи этой теоріи административныя распоряженія, установляющія права и обязанности, называются законами въ матеріальномъ смыслѣ. Не вдаваясь въ обсужденіе этой теоріи, мы во всякомъ случаѣ, можемъ сказать, что административныя распоряженія могутъ имѣть такое же содержаніе, какъ и законы, т. е., подобно послѣднимъ, опредѣлять права и обязанности. Отсюда, однако, не слѣдуетъ, чтобы, благодаря общности содержанія законовъ и распоряженій, между тѣми и другими вообще нельзя было бы установить различія; послѣднее разъ на всегда опредѣляется формальнымъ признакомъ, т. е., тѣмъ, что законы исходятъ отъ верховной власти. Рѣшеніе же вопроса о разграниченіи между законами и распоряженіями по ихъ содержанію весьма условно. Дѣйствительная жизнь намъ свидѣтельствуетъ, что всѣ сколько нибудь важныя правоотношенія установляют-

ся законодательнымъ порядкомъ; кромѣ того, какъ уже замѣчено, новые законы измѣняютъ и отмѣняютъ старые или существующіе; между тѣмъ распоряженія, хотя и могутъ регулировать правоотношенія, но лишь менѣе существенныя, при томъ же въ предѣлахъ закона, и ни въ какомъ случаѣ не могутъ ни измѣнять, ни отмѣнять существующихъ законовъ, за исключеніемъ случаевъ изданія чрезвычайныхъ распоряженій. Опредѣленіе того, что существенно и что менѣе существенно не можетъ быть предоставлено административнымъ установленіямъ, слѣдовательно, и право издавать административныя распоряженія, въ особенности, касающіяся правъ и обязанностей гражданъ, должно быть опредѣлено возможно подробно и съ указаніемъ границъ самой государственной властью, что̀ въ дѣйствительности и осуществляется при помощи делегацій или полномочій, возлагаемыхъ этой властью на подчиненные ей органы. Самыя распоряженія въ этомъ случаѣ получаютъ названіе закономѣрныхъ и безъ указанныхъ полномочій не могутъ быть издаваемы [1]). Они не могутъ также идти далѣе предѣловъ указанныхъ полномочіями закона и, въ случаѣ нарушенія этого правила, лица виновные въ этомъ подлежатъ отвѣтственности. За государственной властью остается безспорное право отмѣнять эти распоряженія. Въ государствахъ съ единоличнымъ и неограниченнымъ представителемъ государственной власти нѣтъ никакой возможности провести разграниченіе между законами и распоряженіями, издаваемыми административными органами съ разрѣшенія монарха. Сюда относятся, такъ называемые, указы, а равно и министерскія распоряженія, издаваемыя съ разрѣшенія верховной власти. Тѣ и другіе по обязательной силѣ равны законамъ и даже, въ случаѣ прямого противорѣчія закону, они не теряютъ eo ipso своей силы, но могутъ сохранить ее по велѣнію той же власти, которая является источникомъ и самыхъ законовъ [2]). Однако, и въ абсолютныхъ государствахъ могутъ быть распоряженія высшихъ административныхъ органовъ, издаваемыя на основаніи спеціально предоставленныхъ имъ полномочій со стороны закона. Такія

---

[1]) Gareis. Allgemeines Staatsrecht. S. 182 ff.

[2]) Сводъ Законовъ. Законы Основные ст. 74. Учрежд. Правит. Сената ст. 202.

распоряженія также можно назвать закономѣрными и отвѣтственность за нихъ падаетъ всецѣло на лицъ, ихъ издавшихъ.

Разсмотрѣнная категорія распоряженій принадлежитъ къ числу самыхъ важныхъ, такъ какъ ими могутъ быть опредѣляемы правоотношенія и такъ какъ, съ другой стороны, они издаются не законодательными, но административными органами. Въ отношеніи такихъ распоряженій наиболѣе необходимъ контроль со стороны законодательныхъ органовъ. Но есть и другіе виды распоряженій, куда относятся исполнительныя распоряженія, издаваемыя административными учрежденіями въ видахъ исполненія или осуществленія закона; они, какъ и другія, не должны противорѣчить закону и идти далѣе того, что законъ устанавливаетъ; они могутъ касаться или гражданъ, или самихъ административныхъ органовъ, опредѣляя согласно съ закономъ, ихъ права и порядокъ дѣятельности; такія распоряженія называются административными въ тѣсномъ смыслѣ этого слова (Verwaltungs verordnungen). Наконецъ, есть исключительныя распоряженія (Nothverordnungen), издаваемыя административными органами въ исключительныхъ или крайнихъ случаяхъ и затрогивающія такія права, которыя находятся подъ защитою закона, или создающія новыя права, и соотвѣтствующія имъ обязанности, или установляющія вообще то, что̀ не предусмотрѣно закономъ, или отмѣняющія какіе-либо законы. Такія распоряженія временны и должны быть рано или поздно санкціонированы государственною властью. Случаи изданія такого рода распоряженій, по возможности, точно опредѣляются закономъ. За несвоевременное и не надлежащее изданіе такихъ распоряженій органы ихъ издающіе подвергаются отвѣственности. Право административныхъ установленій издавать закономѣрныя и исключительныя распоряженія имѣетъ подъ собою требованія самой жизни. Безъ существованія такихъ распоряженій развитіе современныхъ государствъ было бы не мыслимо; предоставить регулированіе и опредѣленіе всѣхъ государственныхъ отношеній законодательству, значило бы обречь политическую жизнь народовъ на постоянный застой и, въ конечномъ результатѣ, упадокъ [1]).

---

[1]) Много вѣрныхъ и обстоятельныхъ указаній и разъясненій относительно значенія распоряженій мы находимъ у Л. Штейна, въ его Handbuch der Verwaltungslehre; 2-te Ausg. S. 27 ff

Широкій общественный и государственный контроль, широкое право привлеченія къ отвѣтственности органовъ администраціи—вотъ гарантіи, защищающія противъ злоупотребленій правомъ изданія распоряженій. Но гдѣ этихъ гарантій нѣтъ, тамъ право изданія распоряженій можетъ превратиться въ орудіе произвола и самый законъ можетъ быть подвергнутъ большой опасности.

Распоряженія различаются между собою также съ формальной стороны, смотря по тому, какіе органы ихъ издаютъ. Въ этомъ отношеніи слѣдуетъ различать двѣ группы распоряженій: 1) издаваемыхъ правительственными органами и 2) издаваемыхъ общественными органами. Въ первой группѣ, въ свою очередь, наблюдаются градаціи; общегосударственные административные органы издаютъ распоряженія, имѣющія силу на пространствѣ всего государства; въ видахъ исполненія этихъ распоряженій мѣстныя учрежденія могутъ издавать, такъ называемыя, предписанія (Verfügungen)—это тоже распоряженія, но низшей категоріи; можно представить себѣ и дальнѣйшія ступени распоряженій, доходящихъ до непосредственнаго осуществленія закона или высшаго распоряженія. Если законодательная власть можетъ отмѣнять и измѣнять всякаго рода административныя распоряженія (въ государствахъ высшей культуры исключеніе представляютъ судебные приговоры), то высшіе административные органы правительства могутъ отмѣнять и измѣнять распоряженія низшихъ; эти послѣднія не должны противорѣчить не только закону, но и соотвѣтсвующимъ распоряженіямъ высшихъ органовъ.

Распоряженія общественныхъ органовъ представляютъ собою самостоятельную категорію, тѣмъ болѣе приближающуюся по степени обязательной ихъ силы къ распоряженіямъ высшихъ правительственныхъ установленій, чѣмъ большею самостоятельностью пользуются сами общественные органы. Мало того, какъ по формамъ ихъ изданія, такъ и по самымъ названіямъ, они иногда напоминаютъ законы; таковы, напр. распоряженія, издаваемыя общественными учрежденіями колоній Англіи; таковы, такъ называемые, земскіе законы (Landesgesetze), издаваемые провинціальными ландтагами Австріи. Не смотря, однако, на всѣ подобнаго рода аналогіи, постановленія общественныхъ учрежденій остаются распоряженіями, не получая силы законовъ; всякаго рода такія постано-

вленія могутъ быть измѣняемы и отмѣняемы органами верховной государственной власти законодательнымъ порядкомъ. Утверждать противное—значило бы возводить провинціи до степени государствъ. Такъ какъ, однако, органы общественнаго управленія въ разныхъ государствахъ занимаютъ различное положеніе, то и административныя распоряженія ихъ также имѣютъ весьма неодинаковое значеніе. Въ государствахъ, стоящихъ на сравнительно не высокой ступени политической культуры, общественные органы управленія подчиняются правительственнымъ; въ то же время и распоряженія первыхъ подчиняются распоряженіямъ послѣднихъ; при такомъ порядкѣ вещей органы общественнаго управленія существуютъ только по формѣ, въ сущности же они входятъ въ систему правительственныхъ установленій. При достаточномъ политическомъ развитіи государства административныя распоряженія общественныхъ учрежденій занимаютъ, на ряду съ правительственными распоряженіями, самостоятельное положеніе, представляя по своему содержанію тѣ же виды, что и правительственныя, только что ихъ обязательныя сила распространяется лишь на тотъ территоріальный районъ, въ предѣлахъ котораго проявляется дѣятельность общественныхъ органовъ управленія.

Распорядительною дѣятельностью не исчерпывается, конечно, управленіе; распоряженія и даже предписанія (распоряженія низшихъ государственныхъ установленій) не опредѣляютъ и не регулируютъ конкретныхъ случаевъ; они представляютъ собою отвлеченныя нормы, подъ которыя должны быть подводимы конкретные случаи.

Слѣдовательно, дѣйствительное осуществленіе законовъ или распоряженій происходитъ путемъ непосредственнаго примѣненія ихъ къ конкретнымъ случаямъ. Эта форма административной дѣятельности называется исполненіемъ и можетъ имѣть различные виды.

§ 27. Исполненіе Его виды и формы.

Исполнительная дѣятельность имѣетъ двѣ формы: она выражается, во первыхъ, въ исполненіи закона или распоряженій, которыми не предъявляется къ гражданамъ никакихъ

требованій; въ этомъ случаѣ, если между органами власти и гражданами и возникаютъ извѣстнаго рода отношенія, то они не имѣютъ публично-правового характера, а носятъ характеръ частно-гражданскій; сюда относятся всѣ тѣ дѣянія, путемъ которыхъ создаются разнаго рода условія благосостоянія; такъ, законодательнымъ актомъ рѣшается вопросъ объ учрежденіи въ какой-либо мѣстности университета или о проведеніи желѣзной дороги, постройкѣ моста, проложеніи канала и т. п. Путемъ административныхъ распоряженій могутъ быть опредѣлены разныя детали этихъ предпріятій; для дѣйствительнаго же осуществленія ихъ органамъ власти приходится вступать въ частно-гражданскія отношенія съ разнаго рода лицами—поставщиками матеріаловъ, подрядчиками и проч. Здѣсь, такимъ образомъ, вовсе нѣтъ мѣста для адмистративнаго публично-правоваго принужденія; административное исполненіе имѣетъ въ виду исключительно осуществленіе того или другого предпріятія, созданіе того или другого условія благосостоянія или безопасности.

Другой видъ исполнительной дѣятельности выражается въ установленіи публично-правовыхъ отношеній между органами власти и гражданами, при чемъ такія отношенія возникаютъ или по свободному соглашенію или принудительно; примѣръ перваго мы находимъ въ поступленіи на государственную службу; законодатель опредѣляетъ порядокъ такого поступленія, но частныя лица добровольно и свободно, по соглашенію съ органами власти, вступаютъ въ отправленіе служебныхъ обязанностей; однако, разъ вступленіе сдѣлано, возникаютъ уже публично-правовыя отношенія должностныхъ лицъ, съ одной стороны, къ разнаго рода государственнымъ учрежденіямъ, съ другой, къ частнымъ лицамъ. Эти отношенія имѣютъ уже принудительный характеръ какъ для органовъ власти, такъ и для частныхъ лицъ; для первыхъ они являются не только правами, но и обязанностями. Другой примѣръ свободнаго вступленія въ публично-правовыя отношенія представляетъ пользованіе тѣми или другими услугами государства; такое пользованіе ни для кого не обязательно, но разъ между частнымъ лицомъ и государственнымъ учрежденіемъ состоится соглашеніе относительно такого пользованія, то опять возникаютъ публично-правовыя отношенія, такъ какъ частное лицо обязано при этомъ соблюдать установленныя закономъ требо-

ванія и условія, равно какъ и соотвѣтствующія должностныя лица имѣютъ при этомъ опредѣленныя права и обязанности.

Исполненіе съ характеромъ принужденія можетъ наступать и помимо всякаго соглашенія. Органы власти бываютъ уполномочены закономъ, чрезъ посредство соотвѣтствующихъ распоряженій и предписаній, примѣнять къ гражданамъ принужденіе; такъ, сборщикъ податей взыскиваетъ налоги, чины судебной полиціи содѣйствуютъ примѣненію судебныхъ приговоровъ, чины полиціи безопасности подвергаютъ опасныхъ лицъ задержанію или инымъ мѣрамъ. Надо, однако, замѣтить, что принужденіе имѣетъ много градацій, выражаясь всюду въ формѣ психическаго принужденія и въ формѣ физическаго принужденія. Оно можетъ быть примѣняемо какъ въ области внутренняго управленія, такъ и другихъ сферахъ управленія. Степень примѣненія принужденія обусловливается тѣмъ, по скольку исполненіе закона встрѣчаетъ сопротивленіе со стороны гражданъ. Чѣмъ меньше сопротивленія, тѣмъ меньше и принужденія. Если гражданинъ самъ вноситъ причитающіеся съ него налоги, если онъ содержитъ свое жилище согласно съ требованіями закона, если онъ воздерживается отъ запрещенныхъ дѣяній, то во всѣхъ этихъ случаяхъ онъ не испытываеъ никакого принужденія со стороны органовъ исполненія. Источникъ психическаго принужденія для него лежитъ въ самомъ законѣ. Но при отступленіи отъ законныхъ требованій, этотъ источникъ переносится на исполнительные органы, которые и примѣняютъ, согласно съ характеромъ самаго случая, ту или другую мѣру принужденія, начиная отъ слабой степени психическаго принужденія и кончая наиболѣе суровыми формами принужденія физическаго.

Психическое принужденіе выражается прежде всего въ приказаніяхъ и запрещеніяхъ, при недостаточности ихъ, въ угрозахъ прибѣгнуть къ физическому принужденію или инымъ мѣрамъ, сопряженнымъ съ невыгодными послѣдствіями для лица, оказывающаго сопротивленіе исполненію законнаго требованія со стороны органа власти. Эти невыгодныя послѣдствія могутъ быть чрезвычайно разнообразны и касаются или личности гражданина, или его имущества. Такъ, при безуспѣшности психическаго воздѣйствія администрація приступаетъ къ описи имущества гражданина, не уплатившаго слѣдующихъ съ него налоговъ, къ продажѣ этого имущества въ видахъ

покрытія недоимки; администрація предпринимаетъ тѣ или другія мѣры за счетъ неисправнаго содержателя имущества; администрація лишаетъ лицо, неисполняющее требованій закона, права пользоваться соотвѣтствующими услугами государства; увольняетъ со службы, исключаетъ изъ учебнаго заведенія, удаляетъ изъ общественнаго собранія; администрація подвергаетъ денежному штрафу, личному задержанію и т. п. Всего болѣе могутъ затрогивать человѣческую личность тѣ мѣры принужденія, которыя примѣняются исполнительными органами въ области полиціи безопасности. Остановимся на главнѣйшихъ изъ этихъ видовъ принужденія.

Глава вторая.

СПЕЦІАЛЬНЫЯ ФОРМЫ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ДѢЯТЕЛЬНОСТИ.

§ 28. Виды полицейскаго принужденія.

При разсмотрѣніи отдѣльныхъ формъ административной дѣятельности, мы видимъ, что тѣ изъ нихъ, при помощи которыхъ государство стремится создать положительныя условія благосостоянія, въ настоящее время, въ противоположность эпохѣ полицейскаго государства, чужды принудительнаго характера. Государство строитъ школы, больницы, благотворительныя заведенія и проч., но оно никого не принуждаетъ пользоваться этими государственными услугами, предоставляя это свободному усмотрѣнію гражданъ. Граждане, желающіе воспользоваться этими услугами, добровольно подчиняются всѣмъ требованіямъ закона, которыми опредѣляется дѣятельность такихъ учрежденій.

Въ области полицейской, напротивъ, государство дѣйствуетъ принудительно, при чемъ слѣдуетъ различать полицію безопасности и административную полицію. Въ первомъ случаѣ имѣется въ виду предупрежденіе опасностей, происходящихъ отъ злой воли людей, говоря другими словами, предупрежденіе и пресѣченіе преступленій; въ послѣднемъ—устраненіе всякаго рода другихъ препятствій, стоящихъ на пути къ развитію и благосостоянію, поскольку они порождаются дѣятельностью людей и человѣческими отношеніями. Хотя въ

томъ и другомъ случаѣ исполнительная дѣятельность государственныхъ органовъ имѣетъ принудительный характеръ, но формы принужденія, примѣняемыя органами полиціи административной и полиціи безопасности, весьма различны. Въ послѣдней онѣ представляютъ нѣсколько самостоятельныхъ формъ, характеръ которыхъ обусловливается, главнымъ образомъ, степенью угрожающихъ опасностей; въ первой—характеръ принужденія обусловливается свойствомъ тѣхъ препятствій, которыя стоятъ на пути къ благосостоянію.

Главнѣйшими формами принужденія въ области полиціи безопасности являются: 1) отобраніе вида на жительство; 2) требованіе явки и приводъ; 3) стѣсненіе свободы передвиженія; 4) полицейскій надзоръ; 5) ограниченія, налагаемыя на трудъ; 6) арестъ, 7) высылка и ссылка [1]) 8) употребленіе оружія полиціей; 9) употребленіе оружія войскомъ по требованію гражданскихъ властей; 10) усиленная и чрезвычайная охрана.

§ 29. Отобраніе вида на жительство, требованіе явки, приводъ, запрещеніе выѣзда.

Какъ самостоятельная форма полицейскаго принужденія, отобраніе вида на жительство не практикуется; русское законодательство знаетъ эту форму лишь, какъ сопутствующую нѣкоторымъ другимъ формамъ, наприм., полицейскому надзору. Положеніе о видахъ на жительство 1894 года даже и не требуетъ, за нѣкоторыми исключеніями, въ мѣстѣ постояннаго жительства вида на жительство: послѣдній необходимъ только при отлучкахъ. Въ иностранныхъ государствахъ, гдѣ паспортная система вообще упразднена, разсматриваемая форма принужденія не находитъ примѣненія. То же надо сказать и относительно требованія явки и принудительнаго привода, относительно которыхъ русское законодательство опредѣленно говоритъ въ постановленіяхъ о полицейскомъ надзорѣ; однако, есть и самостоятельные случаи принудительной явки, въ видѣ вызова понятыхъ; такъ, уѣздная полиція имѣетъ право (сводъ закон. томъ II, часть I, ст. 755) вызывать понятыхъ отъ ближайшихъ

---

[1]) *Тарасовъ*. Личное задержаніе. Часть II. Стр. 292 и слѣд.

селеній 1) для оказанія содѣйствія при межеваніи; 2) для освидѣтельствованія и указаній границъ владѣній; 3) для помощи въ преслѣдованіи разбойниковъ, воровъ и бѣглыхъ; 4) для сопровожденія арестантовъ; 5) для принятія мѣръ противъ распространенія пожара полей и лѣсовъ и при наводненіяхъ; 6) для участія въ осмотрѣ и освидѣтельствованіи мертвыхъ тѣлъ 7) для осмотра и принятія мѣръ противъ саранчи. Кромѣ указанныхъ случаевъ, принудительный приводъ (по этапу) практикуется въ Россіи и во многихъ другихъ случаяхъ, съ полицейскими и неполицейскими цѣлями, при чемъ въ законѣ нѣтъ сколько-нибудь достаточныхъ указаній относительно порядка привода, въ слѣдствіе чего на практикѣ ко всѣмъ случаямъ привода примѣняются суровыя требованія устава о ссыльныхъ; таковы случаи пересылки на родину для явки къ отбыванію воинской повинности, для выдачи новаго вида на жительство и проч. Что касается воспрещенія отлучки и вообще ограниченій свободы передвиженія, то, не говоря о паспортахъ, такія ограниченія касаются нѣкоторыхъ разрядовъ лицъ, какъ-то: престарѣлыхъ и увѣчныхъ лицъ крестьянскаго сословія, лицъ, лишенныхъ духовнаго сана, евреевъ, скопцовъ и нѣкоторыхъ другихъ сектантовъ, поднадзорныхъ и другихъ лицъ.

§ 30. Полицейскій надзоръ.

Полицейскій надзоръ учреждается надъ лицами опасными, въ видахъ предупрежденія преступленій со стороны этихъ лицъ. Русское законодательство о полицейскомъ надзорѣ должно быть признано весьма несовершеннымъ, такъ какъ допускаетъ надзоръ въ отношеніи разныхъ категорій лицъ, не опредѣляя самаго порядка надзора и открывая такимъ образомъ широкій просторъ для личнаго усмотрѣнія полицейскихъ органовъ. Кромѣ негласнаго надзора по усмотрѣнію губернатора, русское законодательство знаетъ гласный полицейскій надзоръ, примѣняемый къ освобожденнымъ изъ арестантскихъ ротъ, ссыльнымъ, каторжнымъ ссыльно-поселенцамъ изъ духоборовъ и молоканъ, къ лицамъ, сосланнымъ административнымъ порядкомъ. Только относительно полицейскаго надзора, учреждаемаго надъ сосланными административ-

нымъ порядкомъ и вообще надъ лицами, признанными администраціей вредными для общественнаго спокойствія и въ видахъ предупрежденія преступленій противъ существующаго государственнаго порядка, наше законодательство (Сводъ Зак. т. XIV. Уст. о предупр. и пресѣч. преступл., прилож. II, къ ст. 1, прим. 2) содержитъ довольно опредѣленныя указанія, свидѣтельствующія въ то же время о томъ, что такого рода полицейскій надзоръ служитъ не только предупредительной полицейской мѣрой, но и тяжелымъ внѣсудебнымъ наказаніемъ, соединеннымъ съ значительными ограниченіями правоспособности поднадзорныхъ. Упомянутый полицейскій надзоръ установляется министромъ внутреннихъ дѣлъ, срокомъ на пять лѣтъ. Ограниченія, которымъ подвергаются поднадзорные, заключается въ слѣдующемъ: 1) въ отобраніи принадлежащихъ имъ документовъ и въ замѣнѣ ихъ особомъ свидѣтельствомъ; 2) въ воспрещеніи отлучаться безъ разрѣшенія начальства изъ назначеннаго мѣстопребыванія; временныя отлучки, по особо уважительнымъ причинамъ, могутъ быть разрѣшаемы начальствомъ, на опредѣленный срокъ и въ точно опредѣленную мѣстность, съ точнымъ обозначеніемъ въ проходномъ свидѣтельствѣ маршрута, безъ права остановки на пути, съ обязанностью являться къ мѣстному полицейскому начальству какъ при отправленіи, такъ и при возвращеніи; 3) въ обязанности поднадзорныхъ являться въ полицейское учрежденіе по первому требованію; 4) въ правѣ полиціи входить въ помѣщеніе поднадзорныхъ во всякое время и производить обыски; 5) въ воспрещеніи имъ состоять на государственной и общественной службѣ, за исключеніемъ занятій по вольному найму, что можетъ быть имъ дозволяемо съ разрѣшенія министра внутреннихъ дѣлъ; 6) въ воспрещеніи поднадзорнымъ быть учредителями, предсѣдателями и членами въ частныхъ обществахъ и компаніяхъ; 7) въ воспрещеніи быть опекунами, за исключеніемъ случаевъ разрѣшенія со стороны министра внутреннихъ дѣлъ; 8) въ воспрещеніи заниматься педагогической дѣятельностью, обученіемъ искусствамъ и ремесламъ, и всякаго рода публичной дѣятельностью; 9) въ воспрещеніи содержать типографіи, литографіи, фотографіи, библіотеки и участвовать въ нихъ въ той или другой активной роли; 10) въ воспрещеніи поступать въ учебныя заведенія, за исключеніемъ случаевъ разрѣшенія со сторонѣ министра внутреннихъ

дѣлъ по соглашенію съ учебнымъ начальствомъ; 11) въ воспрещеніи, безъ разрѣшенія министра внутр. дѣлъ, врачебной практики. Всѣ остальныя занятія, дозволенныя закономъ, поднадзорнымъ не воспрещены, хотя подъ понятіе публичной дѣятельности можетъ быть подведено очень многое, тѣмъ болѣе, что русское законодательство и неопредѣляетъ, что должно быть названо публичной дѣятельностью. По усмотрѣнію того же министра поднадзорные могутъ быть лишены права на тайну частной переписки, которая въ такомъ случаѣ идетъ на просмотръ начальства. За неисполненіе установленныхъ правилъ поднадзорные подвергаются наказаніямъ: аресту—по распоряженію мѣстнаго начальника полиціи до 2-хъ сутокъ; по распоряженію губернатора до 7-ми и по распоряженію министра до одного мѣсяца. По представленію мѣстнаго начальства о хорошемъ поведеніи поднадзорныхъ ихъ положеніе можетъ быть улучшено путемъ отмѣны накоторыхъ ограниченій министромъ внутреннихъ дѣлъ.

Въ западно-европейскихъ государствахъ полицейскій надзоръ также существуетъ, но лишь по постановленію судебныхъ мѣстъ и въ отношеніи лицъ, отбывшихъ наказаніе. Опредѣляемыя законодательствами въ этихъ случаяхъ ограниченія, не смотря на то, что они касаются преступниковъ, все же далеко не такъ суровы, какъ вышеприведенныя постановленія русскаго законодательства, примѣняемыя въ цѣляхъ полиціи безопасности. Запрещеніе жительства въ опредѣленныхъ мѣстностяхъ и производство домовыхъ обысковъ—вотъ обычныя ограниченія, допускаемыя иностранными законодательствами въ отношеніи поднадзорныхъ.

§ 31. Полицейскій арестъ.

Есть нѣсколько видовъ ареста или личнаго задержанія: во первыхъ, личное задержаніе по приговору судовъ; это арестъ судебный, являющійся однимъ изъ видовъ наказаній за совершенныя преступленія; во вторыхъ, арестъ въ видѣ предварительнаго задержанія подозрѣваемыхъ въ преступленіи лицъ, по постановленію судебныхъ властей, въ цѣляхъ предупрежденія возможности для лица подозрѣваемаго скрыть слѣды преступленія и уклониться отъ суда и слѣдствія. Это предварительный судебный арестъ. Третій видъ ареста —арестъ поли-

цейскій, производимый органами полиціи, въ цѣляхъ предупрежденія и пресѣченія преступленій. Такъ какъ въ этомъ послѣднемъ случаѣ государственнымъ учрежденіямъ приходится предупреждать лишь возможныя опасности, источникъ которыхъ, равно какъ и степень опасности, далеко не всегда могутъ быть точно установлены, то создается особый своеобразный порядокъ отношеній между гражданами и органами власти, при которомъ должны быть уравновѣшены интересы тѣхъ и другихъ и достигнуты двѣ цѣли — предупреждена опасность и не нарушены права частныхъ лицъ.

Русское законодательство обращаетъ вниманіе, главнымъ образомъ, на достиженіе первой цѣли; при этомъ не проводится строгаго разграниченія между разными видами ареста, а равно и не установляется ни точно опредѣленныхъ поводовъ къ аресту, ни формъ и условій ареста. Въ русскомъ законодательствѣ мы находимъ лишь указанія на отдѣльные случаи, въ которыхъ полиція имѣетъ право подвергать аресту въ цѣляхъ предупрежденія и пресѣченія преступленій и другихъ опасностей. Такъ, полиція должна арестовать нищихъ, лицъ, сопротивляющихся ея законнымъ требованіямъ, пьяныхъ, лицъ, нарушающихъ общественную тишину, лицъ, причиняющихъ побои, лицъ, имѣющихъ при себѣ узлы, чемоданы, если полиція подозрѣваетъ ихъ въ кражѣ, лицъ, проживающихъ безъ установленныхъ видовъ и т. п. Нѣкоторые разряды лицъ, какъ-то, поднадзорные, лица, отбывшія уголовныя наказанія, лица, оправданныя судами и другія, вводимыя въ категорію опасныхъ, могутъ подвергаться аресту и въ такихъ случаяхъ, въ которыхъ обыкновенныя лица могли бы его и избѣжать. Перечисляя разные случаи, въ которыхъ полиція можетъ подвергать аресту, русское законодательство вовсе не содержитъ въ себѣ постановленій, опредѣляющихъ срокъ или продолжительность ареста, а равно и условія, которыми долженъ быть арестъ обставленъ. Все это, такимъ образомъ, предоставлено усмотрѣнію администраціи. Только въ отношеніи предупрежденія и пресѣченія государственныхъ преступленій русское законодательство содержитъ нѣсколько болѣе или менѣе точныхъ указаній объ арестѣ, но и то лишь для мѣстностей, объявленныхъ въ состояніи усиленной или чрезвычайной охраны. По ст. 21 Положенія о мѣрахъ къ охраненію государственнаго порядка и общественнаго спокойствія мѣстнымъ начальникамъ по-

лиціи, а также начальникамъ жандармскихъ управленій и ихъ помощникамъ предоставляется дѣлать распоряженія о предварительномъ задержаніи на срокъ не долѣе двухъ недѣль лицъ, подозрѣваемыхъ въ совершеніи государственныхъ преступленій или въ прикосновенности къ нимъ, а равно въ принадлежности къ противозаконнымъ сообществамъ. О всякомъ заарестованіи чины полиціи и жандармскаго корпуса составляютъ надлежащее постановленіе, копія съ котораго сообщается лицу прокурорскаго надзора, и въ то же время доносятъ о такомъ заарестованіи губернатору или градоначальнику, по письменному распоряженію которыхъ срокъ предварительнаго ареста можетъ быть продолженъ до одного мѣсяца со дня задержанія. Въ этомъ постановленіи не ясно, говорится ли только объ угрожающихъ преступленіяхъ, или же имѣются въ виду уже совершенныя государственныя преступленія; изъ того, что законъ называетъ арестъ въ этомъ случаѣ предварительнымъ, казалось бы можно думать, что рѣчь идетъ уже о совершенныхъ преступленіяхъ; но во 2-мъ пунктѣ той же 21 ст., по поводу наложенія ареста на имущество, говорится о преступности не только дѣйствій, но и намѣреній подозрѣваемыхъ лицъ, слѣдовательно, идетъ рѣчь и о предупредительномъ полицейскомъ арестѣ. Само собою разумѣется, что предупредительный арестъ, въ тѣхъ случаяхъ, когда подозрѣнія въ преступныхъ намѣреніяхъ подтверждаются произведеннымъ дознаніемъ, превращается въ арестъ карательный, который въ Россіи носитъ не только судебный, но и административный характеръ. Относительно послѣдняго въ законѣ не содержится никакихъ указаній и административныя учрежденія дѣйствуютъ по личному усмотрѣнію. Въ мѣстностяхъ, объявленныхъ въ состояніи усиленной или чрезвычайной охраны, карательный полицейскій арестъ до 3-хъ мѣсяцевъ можетъ быть налагаемъ губернаторами и градоначальниками на лицъ, нарушающихъ обязательныя постановленія этихъ лицъ, изданныя въ видахъ охраны государственнаго порядка, а равно и совершающихъ проступки, изъятые на время чрезвычайной охраны изъ вѣдомства судовъ. Въ мѣстностяхъ, необъявленныхъ въ состояніи усиленной или чрезвычайной охраны, на основаніи, однако, особаго положенія продолжительность полицейскаго ареста опредѣляется не долѣе семи дней. Предварительный полицейскій арестъ, предшествующій административной высылкѣ, про-

должается до рѣшенія вопроса о самой высылкѣ (см. § 32). Но всѣ вышеизложенныя постановленія русскаго законодательства не касаются обычнаго порядка дѣятельности полицейскихъ органовъ; для обычнаго времени законодательство не опредѣляетъ продолжительности полицейскаго ареста и условій его примѣненія.

Въ большинствѣ случаевъ русское законодательство допускаетъ арестъ по поводу уже совершенныхъ преступленій или проступковъ; слѣдовательно, имѣетъ въ виду арестъ судебный—предварительный; во многихъ случаяхъ примѣняется арестъ попечительный, которымъ имѣется въ виду защитить интересы арестуемыхъ, и лишь въ нѣкоторыхъ немногихъ случаяхъ законодательство допускаетъ въ обычное время арестъ полицейскій, какъ мѣру предупрежденія преступленій; таковъ, арестъ подозрительныхъ лицъ, идущихъ въ ночное время съ узлами, таковъ арестъ лицъ, на которыхъ будутъ кричать „караулъ“;—это случаи, въ которыхъ само законодательство предписываетъ арестъ. Но если мы обратимся къ другимъ статьямъ закона, то увидимъ, что для примѣненія ареста и другихъ мѣръ для полиціи открывается широкій просторъ. Такъ, въ ст. 1-й Свода устав. о предупрежд. и пресѣч. прест. говорится, что полиція и всѣ начальственныя учрежденія обязаны *всѣми зависящими отъ нихъ средствами* предупреждать и пресѣкать всякія дѣйствія, клонящіяся къ нарушенію спокойствія, порядка, благочинія и безопасности, руководствуясь не только закономъ, но и данными имъ наказами и инструкціями; при этомъ въ законѣ вовсе не опредѣлено, что должно быть установлено законодательнымъ путемъ и что наказами и инструкціями. Все это приводитъ къ тому заключенію, что русское законодательство не создаетъ гарантій личной неприкосновенности, но при помощи полицейскаго ареста преслѣдуетъ лишь одну цѣль—предупрежденіе и пресѣченіе преступленій. Изданіе закона о неприкосновенности личности стоитъ на очереди.

Иностранныя законодательства создаютъ условія не только предупрежденія и пресѣченія преступленій путемъ ареста подозрительныхъ лицъ, но и условія и гарантіи личной неприкосновенности. Такъ, въ *Пруссіи*, по общему правилу, арестъ можетъ послѣдовать только въ силу судебнаго приговора. Полицейскіе органы могутъ примѣнять эту мѣру, если застаютъ

кого-либо на мѣстѣ преступленія или подозрѣваютъ въ совершеніи преступленія; но арестованный не позднѣе 24 часовъ долженъ быть или представленъ въ судъ, или отпущенъ [1]).

Во *Франціи* еще со времени первой революціи провозглашенъ принципъ, по которому „никто не можетъ быть обвиненъ, арестованъ помимо случаевъ, указанныхъ въ законѣ и безъ соблюденія предписанныхъ формъ [2]). Въ случаѣ ареста законъ предписываетъ препроводить арестованнаго къ судьѣ.

Въ *Англіи* гарантіи индивидуальной свободы и неприкосновенности были установлены еще въ Magna Charta libertatum (ст. 29), подтверждены и упрочены въ знаменитомъ Habeas Corpus Act., 26 мая 1679 года, сила котораго сохраняется и до настоящаго времени. Арестъ производится по письменному приказу компетентнаго учрежденія, и такой приказъ долженъ быть сообщенъ арестованному не позднѣе, какъ черезъ шесть часовъ послѣ ареста. По просьбѣ арестованнаго или его близкихъ, судъ королевской скамьи обязанъ выдать такъ наз. „writ of Habeas Corpus“, т. е., предписаніе начальнику мѣста заключенія, на основаніи котораго арестованный долженъ быть препровожденъ въ названный судъ въ установленный срокъ. Законъ грозитъ большими денежными штрафами и удаленіемъ отъ должности лицамъ, нарушающимъ требованія Habeas Corpus акта. Судъ или вовсе освобождаетъ арестованнаго, или отпускаетъ его на свободу подъ поручительствомъ или отправляетъ его обратно въ заключеніе. Въ случаѣ пріостановки акта Habeas Corpus, администрація получаетъ право держать въ заключеніи лицъ, обвиняемыхъ и подозрѣваемыхъ въ государственной измѣнѣ, въ теченіи всего періода, пока длится пріостановка.

§ 32. Административная высылка.

Административная высылка, какъ полицейская мѣра предупрежденія преступленій, извѣстна нашему законодательству и примѣняется, какъ въ цѣляхъ охраны государственнаго порядка и спокойствія, такъ и въ цѣляхъ предупрежденія пре-

---

[1]) Schubart. Die Verfas. und Vervalt. des deutschen Reiches. 1898 S. 114.

[2]) Ducrocq. Cours de droit adminisratif. I. 692.

ступленій противъ частныхъ лицъ. Такъ, генералъ-губернаторамъ, губернаторамъ и градоначальникамъ, по принадлежности, предоставляется право воспрещать пребываніе въ подвѣдомственныхъ имъ районахъ отдѣльнымъ лицамъ; высылка же въ опредѣленныя мѣстности, съ обязательствомъ безотлучнаго пребыванія въ нихъ на срокъ отъ одного до пяти лѣтъ, установляется, на основаніи предварительныхъ представленій и объясненій мѣстнаго начальства, особымъ совѣщаніемъ при министрѣ внутреннихъ дѣлъ; въ составъ такого совѣщанія входятъ подъ предсѣдательствомъ завѣдующаго полиціей товарища министра, четыре члена—два отъ министерства внутреннихъ дѣлъ и два отъ министерства юстиціи; постановленіе совѣщанія утверждается министромъ внутреннихъ дѣлъ. Назначенный срокъ высылки можетъ быть увеличенъ или уменьшенъ. Высланные въ видахъ охраны государственнаго спокойствія становятся подъ надзоръ полиціи.

Наше законодательство допускаетъ административную высылку и по другимъ поводамъ, главнымъ образомъ, какъ результатъ порочнаго поведенія. Такъ, высылаются изъ столицъ и столичныхъ губерній во внутреннія губерніи, съ указанными въ законѣ (ст. 172 уст. о пред. и пресѣч. прест.) исключеніями, отставные чиновники, уволенные за развратное поведеніе; то же надо сказать о монашествующихъ и священнослужителяхъ, лишенныхъ сана за пороки; административнымъ порядкомъ высылаются въ Сибирь лица дурного поведенія, отданныя въ распоряженіе правительства по приговорамъ сельскихъ сходовъ и мѣщанскихъ обществъ [1]); имѣются спеціальныя постановленія о высылкѣ конокрадовъ (ст. 277—284), бродягъ (св. учреж. и уст. о ссыльныхъ ст. 507—512). Сосланные административнымъ порядкомъ въ сибирскія и другія отдаленныя губерніи по указаннымъ поводамъ, подобно политическимъ ссыльнымъ, при одобрительномъ поведеніи и по прошествіи пяти лѣтъ со времени водворенія, могутъ селиться въ другихъ губерніяхъ, за исключеніемъ тѣхъ, изъ которыхъ они удалены. (уст. о ссыльн. ст. 520).

Въ западно-европейскихъ государствахъ административная высылка допускается только въ исключительныхъ случаяхъ. Всюду она допускается въ отношеніи иностранцевъ, въ отно-

---

[1]) Ibid. ст. 186. 208.

шеніи нѣкоторыхъ категорій преступниковъ, отбывшихъ наказаніе; въ отношеніи прочихъ лицъ допускается лишь въ мѣстностяхъ, объявленныхъ въ осадномъ положеніи; во Франціи, кромѣ того, по закону 1886 года, высылка изъ государства примѣняется къ главамъ царствовавшихъ во Франціи фамилій.

§ 33. Употребленіе оружія.

Употребленіе оружія является крайней мѣрой полицейскаго принужденія; оно выражается въ двухъ формахъ: въ формѣ употребленія оружія полицейскими агентами и въ формѣ примѣненія военной силы, по распоряженію гражданской администраціи. По русскому законодательству (законъ 10 октября 1879 г.) полицейскіе чины могутъ прибѣгать къ употребленію оружія въ слѣдующихъ случаяхъ: 1) когда на нихъ произведено вооруженное нападеніе; 2) когда нападеніе не вооруженное, но совершается нѣсколькими лицами, причемъ не имѣется возможности отразить его инымъ способомъ; 3) когда нападеніе грозитъ жизни, здоровью или личной свободѣ другихъ лицъ; 4) когда чины полиціи задерживаютъ преступника или арестанта при сопротивленіи съ ихъ стороны или бѣгствѣ, если они не могутъ быть настигнуты. Кромѣ того, оружіе можетъ быть употребляемо лѣсной стражей въ слѣдующихъ случаяхъ: 1) при поимкѣ разбойниковъ, когда лѣсная стража наряжается для того по требованію мѣстнаго полицейскаго начальства; 2) при насильственныхъ порубкахъ, совершаемыхъ лицами, вооруженными огнестрѣльнымъ оружіемъ, когда порубщики приготовляются къ оборонѣ; 3) для собственной обороны—при самовольныхъ порубкахъ, хотя безъ вооруженія, но когда самовольные порубщики приготовляются напасть превосходнѣйшею силою на лѣсную стражу; 4) для собственной обороны при преслѣдованіи насильственныхъ и самовольныхъ порубщиковъ, если они дѣлаютъ нападеніе для избѣжанія поимки или опознанія ихъ [1]).

Западно-европейскія законодательства, подобно русскому, сводятъ случаи дозволеннаго употребленія оружія со стороны

---

[1]) Свод. учрежд. и уст. лѣсныхъ, ст. 83—86.

чиновъ полиціи къ необходимой оборонѣ. Другое дѣло, когда полиціи приходится прибѣгать къ содѣйствію военной силы.

По русскому законодательству, войска могутъ быть призываемы гражданскими властями въ слѣдующихъ случаяхъ: 1) для охраненія порядка при большомъ стеченіи народа, какъ то, при церковныхъ торжествахъ, на ярмаркахъ, народныхъ гуляньяхъ и проч.; 2) для сопровожденія казеннаго имущества; 3) для содѣйствія при тушеніи пожаровъ, при разлитіи рѣкъ и вообще при народныхъ бѣдствіяхъ; 4) для сопровожденія и поимки арестантовъ; 5) для преслѣдованія и поимки разбойниковъ и другихъ преступниковъ; 6) для предупрежденія или прекращенія народныхъ безпорядковъ и волненій. Кромѣ того, войска призываются для водворенія порядка въ мѣстахъ заключенія, для содержанія карауловъ, для присутствованія при исполненіи судебныхъ приговоровъ и для содѣйствія судебнымъ властямъ. Призывать войска могутъ сенаторы во время ревизій, генералъ-губернаторы, губернаторы, градоначальники, исправники и полиціймейстеры. Для содѣйствія судебнымъ властямъ войска призываются предсѣдателями судебныхъ мѣстъ и судебными слѣдователями (ст. 159 учрежд. судеб. устан. и 272 уст. угол. судопроиз.). Требованіе о содѣйствіи военной силы обращается къ высшему мѣстному военному начальству въ письменной формѣ; причемъ въ письменномъ заявленіи должны содержаться указанія на то, для какой цѣли призывается войско, какіе размѣры имѣютъ безпорядки, по какому поводу они возникли, и грозятъ ли новыми осложненіями. По прибытіи войскъ на мѣсто, гражданское и военное начальство дѣйствуютъ, по взаимному согласію, но опредѣленіе времени, когда войско должно приступить къ дѣйствію оружіемъ для подавленія безпорядковъ, зависитъ отъ гражданскаго начальства; законъ говоритъ, что къ этой крайней мѣрѣ слѣдуетъ прибѣгать только тогда, когда исчерпаны уже всѣ другія средства. Получивши указаніе о необходимости дѣйствовать оружіемъ, военное начальство распоряжается самостоятельно; оно при этомъ обязано предупредить неповинующихся, что, послѣ троекратнаго сигнала на трубѣ, горнѣ или барабанѣ, начнется дѣйствіе оружіемъ; такого предупрежденія не требуется лишь въ случаѣ нападенія на войска или необходимости немедленной дѣятельности для спасенія лицъ, подвергающихся насиліямъ. Войска прекращаютъ

дѣйствіе оружіемъ по распоряженію военной власти; съ этого времени охраненіе общественнаго порядка вновь переходитъ къ гражданской власти, хотя и во время дѣйствія оружіемъ гражданскія власти сохраняютъ всѣ свои права и обязанности, не вмѣшиваясь лишь въ дѣйствія военныхъ властей. Опредѣленіе времени удаленія войскъ зависитъ отъ гражданскаго начальства [1]). Наступившій въ Россіи съ 1904 года революціонный періодъ вызвалъ со стороны правительства рядъ мѣръ, направленныхъ къ борьбѣ съ революціей. Такъ, 6 декабря 1905 года былъ изданъ законъ, въ силу котораго частнымъ землевладѣльцамъ предоставлено право, съ разрѣшенія губернатора или начальника области, образовывать при своихъ имѣніяхъ и на свой счетъ полицейскіе должности и сформировывать команды пѣшей и конной полицейской стражи. Они дѣйствуютъ на общемъ основаніи, подчиняясь начальству мѣстной правительственной полиціи и исполняя законныя требованія владѣльцевъ имѣній.

Закономъ 14 дек. 1905 года начальникамъ желѣзныхъ дорогъ было предоставлено въ полосѣ отчужденія предпринимать чрезвычайныя мѣры, въ томъ числѣ обращаться за содѣйствіемъ войскъ, пользуясь въ этомъ случаѣ правами, предоставленными губернаторамъ, а равно учреждать изъ служащихъ дороги вооруженную охранную стражу.

7 февраля 1906 года издано Высочайшее повелѣніе, измѣняющее правило о призывѣ войскъ для содѣйствія гражданскимъ властямъ. Въ немъ детально регламентируется дѣятельность какъ гражданскихъ, такъ и военныхъ властей по призыву, а равно и во время прибытія войска на мѣсто. Главнымъ нововведеніемъ этого закона является воспрещеніе стрѣлять вверхъ, а также холостыми зарядами. Обращаетъ на себя также вниманіе ст. 32 Выс. Пов., по которой разрѣшается стрѣлять въ лицо арестованное, но совершающее побѣгъ.

Въ связи съ приведеннымъ закономъ, слѣдуетъ упомянуть объ изданномъ еще 21 апрѣля 1905 г. законѣ, по которому чинамъ уѣздной полицейской стражи, въ мѣстахъ временнаго ихъ пребыванія по дѣламъ службы, предоставлено

---

[1]) Сводъ. Зак. т. II. ч. 1, Прилож. къ ст. 316 (Примѣч.).

право пользованія квартирами отъ обывателей съ отопленіемъ и освѣщеніемъ.

Употребленіе оружія и призывъ военной силы допускается въ опредѣленныхъ случаяхъ и иностранными законодательствами. Такъ, въ Англіи, когда для прекращенія безпорядковъ обыкновенныя полицейскія силы окажутся недостаточными, должностныя лица могутъ обратиться за активной помощью къ каждому гражданину и никто не можетъ, подъ угрозой штрафа, отказаться отъ принятія на себя званія временнаго констэбля. Въ крайнихъ случаяхъ законъ дозволяетъ обращаться къ содѣйствію военной силы. Во Франціи для прекращенія безпорядковъ, производимыхъ вооруженными и невооруженными сборищами народа, при неповиновеніи полицейскимъ властямъ, можетъ быть вызвана военная сила, которая приступаетъ къ дѣйствію послѣ безуспѣшности троекратнаго предупрежденія барабаннымъ боемъ или трубнымъ сигналомъ. Самое призваніе военной силы дѣлается гражданскими властями [1]). По французскому образцу опредѣляется право призыва войска и употребленія оружія и въ германскихъ законодательствахъ [2]).

§ 34. Исключительное и военное положеніе.

Исключительное положеніе представляетъ собою особую форму полицейскаго принужденія, направленную не на отдѣльныхъ лицъ, но на цѣлыя населенныя мѣстности и состоящую въ пріостановкѣ дѣйствія обыкновенныхъ законовъ и въ примѣненіи взамѣнъ ихъ законовъ исключительныхъ и временныхъ.

Русское законодательство знаетъ два вида исключительнаго положенія—1) усиленную охрану, 2) чрезвычайную охрану. Исключительное положеніе вообще вызывается цѣлями охраны государственнаго порядка и состоитъ въ усиленіи

---

[1]) См. Декретъ 19 іюля 1903 г. относительно организаціи и дѣятельности жандармеріи во Франціи. Journal du droit administr. 1904. стр. 233 и слѣд.

[2]) *Seydel*. Die Sichercheitspolizei. § 7—8.

власти государственныхъ учрежденій и отвѣтственности какъ частныхъ лицъ, такъ и административныхъ властей. Усиленная охрана можетъ быть введена въ томъ случаѣ, когда будетъ нарушено спокойствіе преступными посягательствами на существующій государственный строй, на безопасность частныхъ лицъ и ихъ имущество и когда примѣненіе постоянныхъ законовъ будетъ признано недостаточнымъ. Введеніе усиленной охраны дѣлается, на одинъ годъ, съ Высочайшаго разрѣшенія, хотя тѣмъ же порядкомъ она можетъ быть продолжена; при ея введеніи точно должны быть обозначены мѣстности и районы, на которые она распространяется. Генералъ-губернаторамъ, губернаторамъ и градоначальникамъ, по принадлежности, присваиваются слѣдующія права: 1) право издавать обязательныя постановленія, въ видахъ охраны порядка и государственной безопасности; законодатель даже не перечисляетъ предметовъ, по которымъ такія постановленія могутъ издаваться, а приводитъ лишь въ видѣ примѣра одно указаніе на изданіе обязательныхъ постановленій относительно обязанности наблюденія со стороны владѣльцевъ недвижимыхъ имуществъ въ предѣлахъ ихъ владѣній, относительно самыхъ способовъ этого наблюденія и лицъ, на которыхъ оно возлагается; отсюда можно видѣть, что соотвѣтствующее начальство имѣетъ право издавать обязательныя постановленія по всѣмъ вообще предметамъ, связаннымъ съ вопросомъ о безопасности и въ мельчайшихъ деталяхъ регламентировать частную жизнь, устанавливая при этомъ въ административномъ порядкѣ взысканія за нарушенія такихъ постановленій, не превышающія трехмѣсячнаго ареста или денежнаго штрафа въ 500 рублей; 2) воспрещать всякія народныя, общественныя и даже частныя собранія; 3) закрывать торговыя и промышленныя заведенія; 4) высылать отдѣльныхъ лицъ; кромѣ того, отъ генералъ-губернаторовъ, а въ губерніяхъ, имъ не подчиненныхъ, отъ министра внутреннихъ дѣлъ, зависитъ: 1) передавать отдѣльныя дѣла изъ гражданскихъ судовъ въ военные; 2) установлять разсмотрѣніе дѣлъ въ гражданскихъ судахъ при закрытыхъ дверяхъ; 3) губернаторамъ и градоначальникамъ предоставляется право не давать своего согласія на замѣщеніе должностей правительственныхъ и общественныхъ лицами неблагонадежными и немедленно удалять таковыхъ лицъ отъ занимаемыхъ ими должностей; это послѣднее право администраціи

не распространяется, однако, на мировыхъ судей и лицъ, служащихъ въ земскихъ и городскихъ общественныхъ учрежденіяхъ по выборамъ; 4) начальникамъ полиціи и жандармскихъ управленій и ихъ помощникамъ предоставляется право предварительнаго задержанія на срокъ до двухъ недѣль всѣхъ лицъ, внушающихъ подозрѣніе въ совершеніи государственныхъ преступленій или въ прикосновенности къ нимъ, а равно въ принадлежности къ противозаконнымъ сообществамъ, производить обыски и выемки во всякое время и во всѣхъ безъ исключенія помѣщеніяхъ. О предпринятіи такихъ мѣръ чины полиціи доводятъ до свѣдѣнія губернатора и прокурорскаго надзора.

Чрезвычайная охрана вводится также съ Высочайшаго разрѣшенія на срокъ не болѣе полугода, по представленію министра внутреннихъ дѣлъ, въ тѣхъ мѣстностяхъ, въ которыхъ, благодаря совершающимся преступленіямъ, мѣстное населеніе будетъ приведено въ тревожное состояніе. Всѣ постановленія, опредѣляющія состояніе усиленной охраны, сохраняютъ свою силу и при состояніи чрезвычайной охраны; но въ этомъ послѣднемъ случаѣ учреждается особая должность главноначальствующаго, совмѣщаемая въ генералъ-губернаторствахъ съ должностью генералъ-губернатора. Главноначальствующему предоставляется право—1) подчинять отдѣльныя мѣстности по гражданскому и военному управленію особымъ лицамъ; 2) учреждать военно-полицейскія команды; 3) разрѣшать административнымъ порядкомъ или переносить въ вѣдѣніе военныхъ судовъ дѣла объ извѣстнаго рода преступленіяхъ, подсудныхъ гражданскимъ судамъ; 4) налагать секвестръ на недвижимыя и арестъ на движимыя имущества, если доходы съ нихъ служатъ преступнымъ цѣлямъ; 5) подвергать заключенію въ тюрьмѣ или крѣпости срокомъ до трехъ мѣсяцевъ, или аресту на тотъ же срокъ, или денежному штрафу до трехъ тысячъ рублей какъ за нарушеніе обязательныхъ постановленій, такъ и за проступки, изъятые изъ вѣдомства судовъ; 6) устранять отъ должности лицъ всѣхъ вѣдомствъ за исключеніемъ занимающихъ должности первыхъ трехъ классовъ; 7) разрѣшать экстренныя и закрывать очередныя земскія, городскія и сословныя собранія, а равно исключать отъ обсужденія тѣ или другіе вопросы; 8) пріостанавливать періодическія изданія; 9) закрывать уче-

бныя заведенія на срокъ до одного мѣсяца, каковой можетъ быть продолженъ, по представленію министра внутреннихъ дѣлъ. Отсюда, мы видимъ, что при чрезвычайной охранѣ устанавливается полная децентрализація власти, такъ какъ главноначальствующій дѣйствуетъ независимо отъ министра внутреннихъ дѣлъ, причемъ ему предоставляются даже такія права, какихъ не имѣетъ послѣдній.

Что касается военнаго положенія, то состоящими въ немъ могутъ объявляться мѣстности, входящія въ районъ театра военныхъ дѣйствій и имѣющія важное значеніе для государственныхъ интересовъ. Изъ буквальнаго смысла закона слѣдуетъ, что военное положеніе можетъ быть вводимо только въ мѣстностяхъ, входящихъ въ районъ военныхъ дѣйствій и имѣющихъ притомъ важное государственное значеніе; въ мирное время военное положеніе не можетъ быть вводимо. Высшее направленіе дѣйствій по охраненію въ этихъ мѣстностяхъ государственнаго порядка и спокойствія ввѣряется главнокомандующему и командующимъ арміями; но эти послѣдніе дѣйствуютъ не на основаніи полож. о мѣрахъ къ охраненію госуд. порядка и общественнаго спокойствія (уст. пред. прест. ст. 1; примѣч. 2, прилож. 1) но на основаніи правилъ о военномъ положеніи. (Св. зак. т. II., ч. 1, приложен. къ ст. 23). Права командующаго арміей или самого главнокомандующаго въ мѣстностяхъ, непосредственно ему подчиненныхъ, простираются на все населеніе и на всѣ учрежденія; въ частности, онъ имѣетъ право—воспрещать удаляться изъ мѣстности лицамъ, которые могутъ оказаться полезными для военнаго дѣла; назначать общія и частныя реквизиціи; воспрещать вывозъ предметовъ, необходимыхъ при веденіи войны; уничтожать и истреблять все то, что препятствуетъ движенію или дѣйствію русскихъ войскъ, съ вознагражденіемъ за это, по опредѣленію особыхъ коммиссій. Законъ перечисляетъ всѣ тѣ преступленія, за которыя частныя лица судятся военнымъ судомъ (п. 17 св. зак., т. II, ч. 1, прилож. къ ст. 23). Независимо отъ правъ военнаго начальства, генералъ-губернаторы, губернаторы, градоначальники, начальники полиціи пользуются въ мѣстностяхъ, объявленныхъ на военномъ положеніи, всѣми тѣми правами, какія предоставляются каждому изъ нихъ въ мѣстностяхъ, объявленныхъ въ состояніи чрезвычайной охраны; только что всѣ они подчи-

няются высшей власти и высшему руководительству главнокомандующаго или командующаго арміей. Въ виду бывшихъ желѣзнодорожныхъ и почтово-телеграфныхъ забастовокъ, генералъ-губернаторамъ, губернаторамъ и градоначальникамъ предоставлено право объявлять мѣстности, въ которыхъ прекращены почтово-телеграфныя и желѣзнодорожныя сообщенія или произошло замѣщательство въ правильности этихъ сообщеній, въ состояніи усиленной или чрезвычайной охраны, по своему усмотрѣнію. Въ мѣстностяхъ, гдѣ имѣютъ пребываніе важные начальники не ниже командировъ бригадъ, объявляется, на вышеуказанныхъ основаніяхъ, военное положеніе. Это постановленіе противорѣчитъ ранѣе изданнымъ правиламъ о военномъ положеніи [1]). (Указъ сенату 29 ноября 1905 года). Право вводить чрезвычайное положеніе еще болѣе было расширено закономъ 14 декабря 1905 года, предоставившимъ это право начальникамъ желѣзныхъ дорогъ въ предѣлахъ полосы отчужденія. Въ случаѣ объявленія дороги въ состояніи чрезвычайной охраны или военнаго положенія, особому комитету, кромѣ правъ указанныхъ въ положеніи о чрезвычайномъ положеніи, предоставлено предавать уголовному суду служащихъ на дорогахъ, оставившихъ службу или неявившихся къ исполненію своихъ обязанностей, а равно предавать военному суду лицъ гражданскаго вѣдомства за бунтъ противъ верховной власти и измѣну, за устройство стачекъ, поджоги, поврежденіе правительственныхъ сооруженій, за нападеніе на стражу. Для регулированія всего этого дѣла при министерствѣ путей сообщенія образованъ главный комитетъ по охранѣ желѣзныхъ дорогъ.—Предполагается изданіе новаго закона о чрезвычайной охранѣ и реорганизаціи всей полиціи.

Усиленная охрана, какъ чрезвычайная мѣра полиціи безопасности, извѣстна и иностраннымъ законодательствамъ. Такъ, во Франціи она можетъ быть установлена законодательнымъ порядкомъ по причинѣ войны или внутренняго вооруженнаго возстанія; въ промежутки между сессіями палатъ она можетъ быть объявлена президентомъ республики, съ утвержденія совѣта министровъ, хотя окончательное признаніе ея все же зависитъ

---

[1]) П. п. 1 ч. 2, Прилож. къ ст. 23 Общ. учрежд. губерн.

отъ палатъ, которыя могутъ по этому поводу собраться въ кратчайшій срокъ. При установленіи усиленной охраны или осаднаго положенія, какъ она здѣсь называется (Etat de siège), опредѣляются въ точности мѣстности, на которыя оно распространяется и продолжительность времени, въ теченіе котораго оно будетъ сохранять свою силу; съ истеченіемъ означеннаго срока оно прекращается само собою, хотя можетъ быть продолжено тѣмъ же законодательнымъ порядкомъ. Въ мѣстностяхъ, объявленныхъ въ осадномъ положеніи, административная и судебная власть, по преступленіямъ касающимся спокойствія и безопасности, переносится на военныя учрежденія. Послѣднія получаютъ право—производить обыски, высылать подозрительныхъ лицъ, отбывшихъ наказаніе или неимѣющихъ постояннаго жительства въ мѣстностяхъ, объявленныхъ въ осадномъ положеніи, конфисковать оружіе, ограничивать свободу печати и право собраній.

Въ Германіи, за исключеніемъ Баваріи, осадное положеніе вводится властью императора по тѣмъ же двумъ причинамъ, что и во Франціи, и влечетъ за собою приблизительно тѣ же послѣдствія т. е., гражданская власть переходитъ къ военнымъ органамъ, обычныя гарантіи неприкосновенности личности и имущества, свобода слова, собраній, союзовъ пріостанавливаются [1]). Срокъ не опредѣляется.

Въ Англіи пріостановка дѣйствія Habeas Corpus акта устанавливается парламентомъ на опредѣленный срокъ. Издаваемый для этой цѣли особый актъ даетъ высшей администраціи право арестовать и держать подъ арестомъ въ теченіе всего времени пріостановки дѣйствія Habeas Corpus акта лицъ, подозрѣваемыхъ въ государственной измѣнѣ. Прочія основныя права гражданъ остаются неприкосновенными. Военныя учрежденія не замѣняютъ собою гражданскихъ, и вообще нормальный порядокъ дѣятельности государственныхъ учрежденій ни въ чемъ не измѣняется за исключеніемъ пріостановки для отдѣльныхъ мѣстностей силы Habeas Corpus акта. Вотъ почему означенная мѣра, въ противоположность осадному положенію признаваемому на континентѣ и имѣющему по преимуществу репрессивный характеръ, отличается характе-

---

[1]) *Seydel.* Die Sicherheitspolizei. § 9.

ромъ предупредительной полицейской мѣры. Только въ отношеніи Ирландіи англійское законодательство допускаетъ предпринятіе такихъ мѣръ, которыя вполнѣ аналогичны мѣрамъ, сопровождающимъ осадное положеніе на континентѣ Европы, но характеръ этихъ мѣръ опредѣляется каждый разъ особо, въ соотвѣтствіи съ потребностями даннаго случая и, кромѣ того, эти мѣры примѣняются не военной, но гражданской администраціей [1]).

---

§ 35. Административная юстиція и административные суды.

Литература. *Дерюжинскій.* Административные суды въ государствахъ Западной Европы. *Гуссаковскій.* Административная юстиція (Журн. Мин. Юстиціи 1906 г.) *Лозина-Лозинскій.* Административная юстиція и преобразованіе правительствующаго сената. Тамъ же (1907 г.).

Изъ вышеизложеннаго слѣдуетъ, что административнымъ учрежденіямъ и агентамъ власти принадлежатъ весьма существенныя права въ отношеніи частныхъ лицъ; въ цѣляхъ охраны порядка, спокойствія и вообще государственной и частной безопасности администрація можетъ прибѣгать къ разнаго рода принудительнымъ мѣропріятіямъ, иногда весьма тяжело отражающимся на свободѣ и правахъ гражданъ. Эта дѣятельность администраціи, проявляемая даже bona fide, т. е., добросовѣстно, съ сознаніемъ правоты, законности и цѣлесообразности ея, можетъ быть все же незаконной и нецѣлесообразной, можетъ превышать закономъ установленную мѣру, или касаться не тѣхъ лицъ, къ которымъ должна быть примѣнена, или вообще въ какомъ бы то ни было отношеніи нарушать права частныхъ лицъ. Но разъ права нарушены, частныя лица, потерпѣвшія отъ такого нарушенія, должны найти извѣстный путь въ возстановленію этихъ правъ. Кромѣ того, и вообще въ каждомъ культурномъ государствѣ должны существовать опредѣленныя гарантіи неприкосновенности правъ, личныхъ и имущественныхъ, между прочимъ и состоящія въ томъ, что гражданамъ открываются извѣстные пути и средства

---

[1]) В. Ѳ. Дерюжинскій. «Habeas Corpus» Актъ. 1895 г.

къ защитѣ и возстановленію ихъ правъ, въ случаѣ незаконнаго нарушенія ихъ со стороны администраціи. Если въ дѣйствіяхъ администраціи усматривается намѣренное нарушеніе закона, причиняющее ущербъ тѣмъ или другимъ правамъ личности, то возстановленіе этихъ правъ можетъ быть достигнуто обыкновеннымъ судебнымъ порядкомъ, такъ какъ за намѣренныя нарушенія закона, т. е., за преступленія и проступки, отвѣчаютъ передъ судомъ не только частныя лица, но и административные органы. Другое дѣло, если права частныхъ лицъ нарушены при добросовѣстной дѣятельности администраціи, т. е., когда эта дѣятельность со стороны самихъ органовъ администраціи считалась, хотя можетъ быть и ошибочно, законной. Само собою понятно, что и въ этомъ случаѣ граждане не должны быть лишены законной защиты; но вопросъ возникаетъ о томъ, какой путь имъ долженъ быть предоставленъ въ этомъ случаѣ; кто долженъ рѣшить вопросъ о законности или незаконности дѣятельности администраціи. Здѣсь возможны три порядка или способа рѣшенія—1) рѣшеніе ввѣряется административнымъ учрежденіямъ; 2) оно ввѣряется обыкновеннымъ судебнымъ учрежденіямъ и 3) оно предоставляется особымъ административнымъ судамъ, независимымъ ни отъ администраціи, ни отъ обыкновенныхъ судовъ.

Дѣла административной юстиціи ввѣряются обыкновеннымъ административнымъ учрежденіямъ во Франціи, Россіи и многихъ другихъ государствахъ. Во Франціи первую инстанцію такихъ судовъ представляютъ совѣты префектуръ, состоящіе изъ нѣсколькихъ членовъ по назначенію президента республики, подъ предсѣдательствомъ префекта; они рѣшаютъ не только вопросы о превышеніи власти и нарушеніи правъ со стороны должностныхъ лицъ, но и многіе другіе вопросы фискальнаго и уголовнаго характера, такъ что этимъ судамъ подвѣдомственны не только должностныя лица, но и частныя по преступленіямъ и проступкамъ, соединеннымъ съ нарушеніемъ казенныхъ интересовъ. Высшей инстанціей по дѣламъ административной юстиціи служитъ государственный совѣтъ, являющійся по нѣкоторымъ изъ нихъ и первой инстанціей. Онъ же функціонируетъ какъ высшій кассаціонный судъ, отмѣняющій всякаго рода постановленія административныхъ учрежденій, превышающія ихъ власть.

Въ Россіи дѣла административной юстиціи рѣшаются общими административными установленіями—въ губерніяхъ губернскими правленіями и другими органами спеціальной администраціи, въ центрѣ—правительствующимъ сенатомъ по первому департаменту. По русскому законодательству непосредственному вѣдѣнію административныхъ учрежденій подлежатъ—1) нарушенія уставовъ казеннаго управленія и 2) нарушенія уставовъ общественнаго благоустройства и благочинія. Къ первой категоріи нарушеній относятся—1) нарушенія по управленію акцизными сборами; 2) нарушенія по управленію таможенному; 2) лѣсному, 4) почтовому; 5) нарушеніе законовъ о производствѣ торговли и промысловъ. Ко второй категоріи нарушеній относятся нарушенія уставовъ—врачебнаго, карантиннаго, постановленій о торговомъ мореплаваніи, устава биржеваго, ремесленнаго, правилъ о порядкѣ собраній, устава о народной переписи и о содержащихся подъ стражей [1]). Всѣ такого рода нарушенія подлежатъ административному разбирательству, не требуя даже предварительнаго слѣдствія, и рѣшаются на основаніи простыхъ протоколовъ, составляемыхъ административными чиновниками на мѣстѣ совершенія нарушенія. Эти нарушенія не влекутъ за собою лишенія или ограниченія правъ; виновные подвергаются лишь взысканію штрафа, который, въ случаѣ несостоятельности, не замѣняется тюремнымъ заключеніемъ. Такимъ образомъ, здѣсь личныя права гражданъ не задѣваются; страдаютъ лишь ихъ имущественные интересы.

Есть, однако, другіе случаи, въ которыхъ администрація пользуется властью ограничивать. и притомъ въ весьма значительной степени, личныя права гражданъ. Эти случаи заключаются въ предупрежденіи и пресѣченіи преступленій, когда мѣрами для достиженія этой цѣли являются отдача подъ надзоръ полиціи, административная высылка, арестъ, употребленіе оружія и другія. Въ этихъ случаяхъ граждане для защиты своихъ правъ и своей неприкосновенности не имѣютъ другихъ средствъ, кромѣ подачи жалобъ по начальству; послѣднее или освобождаетъ своихъ подчиненныхъ должностныхъ лицъ отъ всякой отвѣтственности, или налагаетъ

---

[1]) Уст. Угол. Судопр. Прилож. къ ст. 1124 и 1214.

на нихъ дисциплинарныя взысканія, или предаетъ ихъ суду. Такая система административной юстиціи страдаетъ тѣмъ существеннымъ недостаткомъ, что при ней разбирательство соотвѣтствующихъ дѣлъ ввѣряется не всегда безпристрастному судьѣ, самому заинтересованному въ дѣлѣ. Вотъ почему въ западно-европейскихъ государствахъ, въ особенности, въ Германіи, развились особые административные суды — Verwaltungsgerichte,—состоящіе какъ изъ правительственныхъ чиновниковъ, такъ и изъ выборныхъ лицъ; такъ, въ Пруссіи и другихъ нѣмецкихъ государствахъ, въ качествѣ низшей административно-судебной инстанціи, существуютъ уѣздные комитеты—Kreisausschüsse, выступающіе въ то же время въ качествѣ исполнительныхъ органовъ уѣзднаго общественнаго управленія; вторую инстанцію по тѣмъ же дѣламъ представляетъ окружный комитетъ—Bezirksausschuss. дѣйствующій въ предѣлахъ каждаго округа; наконецъ, послѣднюю высшую инстанцію составляетъ существующій въ Берлинѣ высшій административный судъ—Oberverwaltungsgericht. Отличительную черту организаціи административныхъ судовъ въ Германіи составляетъ соединеніе въ нихъ правительственнаго элемента съ земскимъ выборнымъ, что, какъ нельзя болѣе, соотвѣтствуетъ самой идеѣ этихъ судовъ. Административные суды рѣшаютъ такія дѣла, гдѣ интересы государства и частныхъ лицъ сталкиваются; въ виду этого, правильное и безпристрастное рѣшеніе такихъ дѣлъ можетъ быть достигнуто лишь такой организаціей судовъ, гдѣ представители тѣхъ и другихъ интересовъ имѣютъ одинаковое право голоса.

Что касается, наконецъ, Англіи, то здѣсь не существуетъ особыхъ административныхъ судовъ, и разнаго рода дѣла, рѣшаемыя въ другихъ государствахъ органами административными или административно-судебными, рѣшаются здѣсь обыкновенными судами. Такой порядокъ рѣшенія вопросовъ административной юстиціи, по мнѣнію нѣкоторыхъ ученыхъ, колеблетъ авторитетъ государственной власти; но такъ какъ въ Англіи центръ тяжести государственной власти лежитъ въ самомъ народѣ, то и указанное мнѣніе не можетъ быть признано правильнымъ.

ОСОБЕННАЯ ЧАСТЬ.

ОТДѢЛЪ ПЕРВЫЙ

Полиція безопасности.

§ 36. Понятіе и система полиціи безопасности.

Выше было уже объяснено, что подъ именемъ полиціи безопасности должно разумѣть ту дѣятельность государственныхъ учрежденій, путемъ которой имѣется въ виду предупреждать опасности, грозящія какъ государственной власти, такъ и отдѣльнымъ лицамъ, со стороны сознательныхъ и умышленныхъ дѣйствій людей. Организованная государственная власть борется съ опасностями того и другого вида. Борьба перваго вида есть ни что иное, какъ борьба за сохраненіе существующей организаціи государственной власти; борьба послѣдняго вида есть борьба за охраненіе благъ частныхъ лицъ. Каковы общія средства и способы этой борьбы мы видѣли выше, въ отдѣлѣ о формахъ административной дѣятельности. Въ отдѣлѣ о полиціи безопасности рѣчь идетъ о мѣрахъ особенныхъ, и въ виду того, что опасности угрожаютъ какъ самой государственной власти, такъ и частнымъ лицамъ, и мѣры полиціи безопасности раздѣляются на мѣры государственной и индивидуальной полиціи. При этомъ нельзя не замѣтить, что нѣкоторыя мѣры могутъ примѣняться въ цѣляхъ предупрежденія опасностей того и другого рода. Таковы мѣры по регулированію передвиженія населенія, мѣры по ограниченію свободы печати, союзовъ и собраній. Такъ какъ, однако, означенныя мѣры примѣняются

по преимуществу въ цѣляхъ охраны цѣлости государственной организаціи, то мы считаемъ себя въ правѣ отнести ихъ къ системѣ государственной полиціи безопасности, въ которую, такимъ образомъ, войдутъ 1) полиція передвиженія; 2) полиція прессы; 3) полиція союзовъ и собраній.

Что касается индивидуальной или единичной полиціи, то въ систему ея входятъ; мѣры предупрежденія опасностей, грозящихъ: 1) жизни и здоровью личности; 2) свободѣ личности и 3) имуществу личности.

Глава первая

ПОЛИЦІЯ ПЕРЕДВИЖЕНІЯ.

§ 37. Понятіе о полиціи передвиженія и ея исторія.

Право передвиженія является однимъ изъ важныхъ условій благосостоянія и развитія, такъ какъ человѣкъ, въ видахъ удовлетворенія тѣхъ или другихъ своихъ потребностей, часто бываетъ поставленъ въ необходимость перемѣнять своего мѣсто жительства на время или на всегда. Такое передвиженіе, поскольку оно обусловливается частными или индивидуальными цѣлями и интересами, является актомъ свободной дѣятельности человѣка. Но такъ какъ человѣкъ находится въ разнообразныхъ отношеніяхъ къ государству и другимъ членамъ государства, то и передвиженіе отдѣльныхъ личностей можетъ влечь за собою разнаго рода послѣдствія какъ для самихъ этихъ лицъ, такъ и для другихъ, и, потому, право передвиженія вызываетъ въ этомъ отношеніи дѣятельность государства. Съ пребываніемъ личности въ той или другой мѣстности связаны различныя права и обязанности другихъ лицъ; съ другой стороны, вступленіе личности, хотя бы и временное, въ новую среду вызываетъ и новыя отношенія, связанныя, въ свою очередь, съ различными правами и интересами. Въ виду этого, государство ставитъ себѣ задачей констатировать въ сферѣ передвиженія какъ личный, такъ и территоріальный моменты, т. е., оно констатируетъ тождество личности и фактъ пребыванія ея въ томъ или другомъ мѣстѣ. Однако,

отношенія государства къ передвиженію народонаселенія въ формѣ констатированія двухъ указанныхъ моментовъ характеризуютъ лишь новѣйшее время; въ предшествовавшія историческія эпохи эти отношенія покоились на иныхъ основаніяхъ и характеризовались иными чертами.

Въ первоначальные періоды государственной жизни народа не могло быть и рѣчи о какихъ бы то ни было мѣрахъ состороны государства, регулирующихъ передвиженіе. Тѣмъ не менѣе, самыя передвиженія существовали и притомъ въ весьма значительныхъ размѣрахъ. Отношеніе мѣстнаго населенія къ новымъ членамъ, вступающимъ въ его среду, первоначально были непріязненны; на пришельца смотрѣли недовѣрчиво, даже враждебно; этимъ объясняется въ древней Россіи требованіе „знатка“ для каждаго, не принадлежавшаго къ общинѣ и желавшаго въ нее вступить, т. е., требованіе указанія вступавшаго на такого члена общины, который его зналъ и могъ поручиться за него передъ общиной. Но съ теченіемъ времени, при относительномъ смягченіи нравовъ, при возникавшей и развивавшейся необходимости общенія между различными народами, наконецъ, подъ вліяніемъ христіанства, это суровое воззрѣніе мѣняется и на его мѣсто становится болѣе гуманное. На незнакомаго пришельца, въ особенности, иностранца, начинаютъ смотрѣть не какъ на человѣка опаснаго, но, напротивъ, какъ на беззащитнаго, могущаго, вдали отъ своей родины, подвергнуться различнымъ притѣсненіямъ. Отсюда покровительственная система иностранцамъ, отсюда, правила и обычаи гостепріимства. Эта система, при образованіи абсолютнаго государства, снова должна была замѣниться иной системой, принесшей съ собой множество самыхъ стѣснительныхъ мѣръ. Абсолютное государство начинаетъ смотрѣть на передвиженіе не какъ на средство, содѣйствующее развитію гражданъ и благосостоянію, но, напротивъ, какъ на самое опасное орудіе всякаго рода злоупотребленій; въ виду этого, абсолютныя правительства ограничиваютъ право передвиженія множествомъ стѣснительныхъ условій, вылившихся въ одно цѣлое, извѣстное подъ именемъ паспортной системы. Установляется правило, что никто не можетъ перемѣнять своего мѣстопребыванія безъ дозволенія установленныхъ властей; послѣднія выдаютъ отъ себя разрѣшенія съ обозначеніемъ всѣхъ примѣтъ отлучающагося изъ постояннаго мѣстожительства

и подобнаго рода виды должны были представляться надлежащему начальству. Лица, не имѣвшія такихъ дозволеній на передвиженіе, подвергали себя тѣмъ или другимъ не выгоднымъ послѣдствіямъ. Такая система, ставившая личность подъ постоянный надзоръ государства, имѣетъ свои глубокія историческія основанія.

Она возникла, какъ мы сказали въ періодъ абсолютнаго государства, когда государственная власть стремилась непрерывно къ упроченію своего могущества. Однимъ изъ средствъ для достиженія этой цѣли было обогащеніе госуд. казны, необходимое для содержанія большого количества войска и разнаго рода чиновниковъ. Къ обогащенію вели различные пути, но, главнымъ образомъ, конечно, система налоговъ; изыскивая всевозможные источники доходовъ, государство стремилось, между прочимъ, извлечь экономическую выгоду и изъ паспортной системы. Выдача паспортовъ, въ большинствѣ случаевъ, соединялась со взиманіемъ пошлинъ, всегда болѣе или менѣе значительныхъ. Затѣмъ, госуд. власть, какъ въ началѣ своего возникновенія, такъ и впослѣдствіи, должна была бороться съ враждебными ей элементами. Въ качествѣ такихъ элементовъ, явились представители новыхъ прогрессивныхъ идей, видѣвшіе въ абсолютизмѣ препятствіе къ правильному и свободному гражданскому развитію. Съ этими враждебными элементами и должно было бороться абсолютное государство; главнымъ орудіемъ въ этой борьбѣ являлась его всемогущая и всеобъемлющая полиція и однимъ изъ средствъ борьбы, находившихся въ рукахъ полиціи, была паспортная система. Такимъ образомъ, эта послѣдняя явилась средствомъ высшей политической полиціи, должна была имѣть въ виду не столько безопасность частную, сколько государственную, цѣлость и неприкосновенность абсолютной госуд. власти. Вопреки тому нравственному положенію, что каждый человѣкъ долженъ считаться безупречнымъ, пока не будетъ доказано противнаго, абсолютное государство видѣло въ каждомъ своемъ подданномъ, а тѣмъ болѣе въ каждомъ иностранцѣ, личность подозрительную, въ каждомъ предполагало злой умыселъ и за каждымъ, въ виду этого считало нужнымъ слѣдить при помощи своей паспортной системы. Послѣдствія такого отношенія государства къ передвиженію народонаселенія не могли, конечно, быть благопріятными дѣлу гражданскаго развитія.

Лица, въ томъ или другомъ отношеніи опасныя, находили возможнымъ обходиться безъ паспортовъ, умѣли такъ или иначе избѣгать преслѣдованій полиціи и вся тяжесть паспортной системы ложилась на ни въ чемъ неповинныхъ гражданъ, не имѣвшихъ вовсе никакихъ политическихъ замысловъ. Въ этомъ отношеніи вредъ паспортной системы очевиденъ. Съ уничтоженіемъ абсолютной монархіи, эта система, какъ вредная и недостигавшая своей цѣли, была оставлена. Нельзя, конечно, сказать, чтобы уничтоженіе паспортной системы въ различныхъ европейскихъ государствахъ совершилось одновременно и въ одинаковой степени; слѣды этой системы продолжали еще существовать и, именно, постольку, поскольку были живы традиціи абсолютизма. Въ большинствѣ же случаевъ паспорта потеряли свой прежній суровый характеръ и, если еще и существуютъ, то не въ смыслѣ дозволенія на передвиженіе, но лишь въ видахъ легитимаціи, т. е. удостовѣренія личности.

Паспортная система въ Россіи возникла при Петрѣ Великомъ: Введеніемъ паспортовъ или „проѣзжихъ писемъ" имѣлось въ виду—во 1) предупредить уклоненіе отъ отбыванія рекрутской и подушной повинности, во 2) слѣдить за движеніемъ населенія, въ особенности, за „гулящими" и подозрительными людьми. Лица, не имѣвшія при себѣ дозволенія на проѣздъ, или „проѣзжаго письма", считались не только подозрительными, но и прямо „людьми недобрыми" и „прямыми ворами". Петромъ Великимъ было установлено два вида паспортовъ—покормежныя письма и—пропускныя письма. Первыя должны были брать крестьяне, отлучавшіеся въ своемъ уѣздѣ не далѣе 30 вер. отъ ихъ мѣстожительства; отлучавшіеся въ другой уѣздъ должны были брать пропускныя письма; послѣднія выдавались крестьянскимъ начальствомъ и представлялись земскому коммисару, который на основаніи ихъ выдавалъ новые виды [1]. Срокъ отлучекъ не могъ продолжаться болѣе трехъ лѣтъ. Въ паспортѣ писались примѣты отпускаемаго и объявлялось, что въ случаѣ просрочки съ нимъ будетъ поступлено какъ съ бродягой. При выдачѣ паспортовъ взимались опредѣленные сборы.

Позднѣйшія узаконенія о паспортахъ до 1894 года имѣли въ своемъ основаніи законодательство Петра Великаго

---

[1]) П. С. З. № 3445.

и во многомъ съ нимъ сходны. Установивши правило, что никто не можетъ отлучаться отъ мѣста своего постояннаго жительства безъ узаконеннаго вида [1]), нашъ законъ установилъ, затѣмъ, и понятіе постояннаго мѣстожительства, какъ вообще для всѣхъ, такъ и, въ частности, по отдѣльнымъ состояніямъ. Постояннымъ мѣстомъ жительства считалось по закону, то мѣсто, 1) гдѣ кто находился на службѣ; 2) гдѣ находилось его недвижимое имущество, въ которомъ онъ имѣлъ постоянное пребываніе и 3) гдѣ кто жилъ, будучи записанъ въ книги — дворянскія, городовыя и ревизскія [2]).

Постояннымъ мѣстомъ жительства лицъ бѣлаго духовенства были назначены приходы при церквахъ, а монашествующихъ — монастыри. Для мѣщанъ постоянное жительство указано въ городахъ, гдѣ лица этого сословія записаны въ обывательскія книги [3]). Мѣстомъ постояннаго жительства крестьянъ считались тѣ селенія и мѣста, гдѣ они были записаны въ подушный окладъ [4]). Однако это правило, съ отмѣною подушной подати, потеряло уже свое значеніе, поэтому, постояннымъ мѣстомъ жительства крестьянъ стали считаться тѣ сельскія общества, къ которымъ они были приписаны, по закону же 5 окт. 1906 г. не мѣсто приписки, а мѣсто, гдѣ они по службѣ или занятіямъ, или промысламъ, или недвижимому имуществу имѣютъ осѣдлость, либо домашнее обзаведеніе.

Паспорты раздѣлялись на безсрочные и срочные; [5]) первые для чиновниковъ уволенныхъ отъ службы, ихъ вдовъ и дочерей и отставныхъ нижнихъ чиновъ; для всѣхъ прочихъ лицъ установлены были срочные паспорты, даваемые на опредѣленное время, причемъ за проживаніе внѣ постояннаго мѣста жительства съ просроченнымъ паспортомъ законъ грозилъ наказаніемъ [6]).

Далѣе, паспорта раздѣлялись по состояніемъ, къ которымъ принадлежали лица, получавшія ихъ, такъ что каждое состояніе, слѣдовательно, имѣло свои особые паспорты [7]).

---

[1]) Уст. о паспорт. и бѣглыхъ ст. 1. св. 3. т. XIV. 1857.

[2]) Ibid. ст. 2.

[3]) Ст. 3 и 4.

[4]) Ст. 10 по продолж. 1886 г.

[5]) Ibid. ст. 39.

[6]) Ст. 40 и 41.

[7]) Ст. 48.

Лица, состоявшія на госуд. службѣ, получали паспорты отъ своего начальства, безъ дозволенія котораго не должны были отлучаться изъ мѣста своей службы [1]). Лица изъ дворянскаго сословія, не состоявшія на службѣ, не имѣли надобности въ полученіи особыхъ паспортовъ; послѣдніе замѣнялись для нихъ грамотами или свидѣтельствами на дворянское достоинство. Эти документы служили для удостовѣренія ихъ личности, легитимаціи, и на основаніи ихъ могли выдаваться полицейскими управленіями, въ какихъ-либо особенныхъ случаяхъ, и настоящіе паспорты [2]).

Лицамъ купеческаго званія выдавались годовыя свидѣтельства, замѣнявшія паспорты; почетнымъ же гражданамъ, не состоявшимъ въ гильдіяхъ, выдавались городскими общественными учрежденіями паспорты [3]). Но наибольшей регламентаціи подвергалось право передвиженія лицъ мѣщанскаго и крестьянскаго сословій. Виды, установленные для отлучки мѣщанъ и крестьянъ, раздѣлились на три категоріи, смотря по разстоянію, на которое они отлучались изъ мѣста ихъ постояннаго жительства, и по времени, на которое эти виды выдавались, именно: 1) простые письменные виды; 2) билеты, облагаемые гербовымъ сборомъ и 3) печатные плакатные паспорты. Первые выдавались при отлучкахъ не далѣе 30 верстъ въ видахъ отхожихъ промысловъ въ томъ же уѣздѣ и далѣе 30 верстъ для распродажи продуктовъ на ярмаркахъ; [4]) вторые, т. е., билеты выдавались въ видахъ отхожихъ промысловъ далѣе 30 верстъ и на срокъ менѣе полугода: эти билеты раздѣляются на мѣсячные, двухмѣс. и трехмѣсячные [5]). Наконецъ, послѣдніе выдавались крестьянамъ и мѣщанамъ, отлучающимся внутрь Имперіи, для прокормленія себя разными промыслами и работою далѣе 30 верстъ отъ своего жительства на срокъ свыше полугода. Плакатные паспорты раздѣлялись по времени или сроку, на который выдались, на четыре категоріи—полугодные, годовые, двухгодовые и

---

[1]) Ст. 51.

[2]) Ст. 62 по прод. 86 г.

[3]) Ст. 89 по прод. 86 г.

[4]) Ст. 111 и 112 прод. 86 г.

[5]) Ст. 118 прод. 86 г.

трехгодовые [1]). Всѣ эти виды разрѣшеній на отлучку давались по принадлежности волостными правленіями и мѣщанскими и ремесленными управами; гдѣ послѣднихъ не было мѣщанскими старостами; въ мѣстностяхъ, гдѣ городовое положеніе 1870 года не было введено—городскими думами или, если ихъ не было, упрощенными общественными управленіями. Крестьяне получили паспорты (т. е. плакатные) изъ мѣстныхъ казначействъ [2]). Въ паспортахъ обозначались примѣты предъявителя, возрастъ, семейное положеніе, время, на которое паспортъ выданъ, а также предупрежденіе о томъ, что въ случаѣ неявки въ срокъ, съ такимъ лицомъ будетъ поступлено по законамъ.

Паспорты, служа средствомъ наблюденія за движеніемъ народонаселенія, являлись въ тоже время и источникомъ доходовъ казны, такъ какъ при выдачѣ ихъ взимались установленные сборы: за полугодовые взималось 85 коп., годовые—1 р. 45 к., двухгодовые—2 р. 90 к., и трехгодовые—4 р. 35 к. [3]).

Въ видахъ контроля за передвиженіемъ населенія законодательство наше установило требованіе не только взятія установленнаго паспорта, но и представленія или явки его подлежащему начальству, по прибытіи на мѣсто отпуска—мѣстной полиціи [4]). Явка паспортовъ установлена не только для проѣзжихъ, иногороднихъ, но и для мѣстныхъ жителей, перемѣняющихъ лишь квартиру. Министру внутр. дѣлъ предоставлено право установлять на этотъ случай обязательныя для домохозяевъ правила, за неисполненіе которыхъ налагается денежный штрафъ [5]).

§ 38. Современное законодательство о правѣ передвиженія.

Россія. Современное русское законодательство изданіемъ 1 іюня 1894 года „положенія о видахъ на жительство“ сдѣлало довольно значительный шагъ по пути къ уничтоженію

---

[1]) Ст. 141—142 прод. 86 г.

[2]) Ст. 114, 119, 144—145 прод. 86 г.

[3]) Ibid. ст. 187.

[4]) Ст. 327. по прод. 86.

[5]) Ст. 333 и 337 по прод. 86 г.

паспортной системы. Видъ на жительство служитъ, по словамъ закона (ст. 1), удостовѣреніемъ личности, а равно права на отлучку изъ мѣста постояннаго жительства. Важнымъ нововведеніемъ надо признать и то постановленіе, по которому никто не обязанъ имѣть вида на жительство въ мѣстѣ постояннаго своего жительства. Однако, это постановленіе допускаетъ исключенія, касающіяся живущихъ въ меблированныхъ комнатахъ въ наиболѣе населенныхъ городахъ Россіи (см. ст. 210 уст. о паспортахъ), а равно и вообще всѣхъ лицъ въ мѣстностяхъ, объявленныхъ въ состояніи усиленной или чрезвычайной охраны, наконецъ, лицъ, работающихъ на фабрикахъ, заводахъ и мануфактурахъ, подчиненныхъ дѣйствію правилъ о надзорѣ за заведеніями фабрично-заводской промышленности (уст. промышл. ст. 47). За только что указанными исключеніями, вида на жительство не требуется не только въ постоянномъ мѣстѣ жительства, но и при отлучкахъ когда послѣднія совершаются въ предѣлахъ или даже за предѣлы того уѣзда, въ которомъ находится мѣсто постояннаго жительства, но не далѣе 50 верстъ отъ него и не далѣе шести мѣсяцевъ; лица, нанимающіяся на сельскія работы, могутъ отлучаться безъ полученія вида на жительство и на срокъ свыше шести мѣсяцевъ, но лишь въ волости, смежныя съ тѣмъ уѣздомъ, въ которомъ находится мѣсто постояннаго ихъ жительства.

Въ виды на жительство могутъ быть вносимы не только тѣ лица, которыя ихъ получаютъ, но ихъ жены и дѣти; первыя, однако,—только въ томъ случаѣ, если находятся при мужьяхъ; дѣти и другіе близкіе родственники мужскаго пола, до 17 лѣтъ, женскаго до 21 года безъ ихъ согласія, по достиженіи указаннаго возраста, только по согласію. Относительно замужнихъ женщинъ въ законѣ сохранилось требованіе, по которому они могутъ получать отдѣльные виды на жительство не иначе, какъ съ согласія ихъ мужей. Приблизительно въ такое же положеніе законъ ставитъ неотдѣленныхъ членовъ крестьянскихъ семействъ, хотя бы и совершеннолѣтнихъ; они могутъ получать отдѣльные виды на жительство не иначе, какъ съ согласія хозяина крестьянскаго двора; хотя въ такихъ случаяхъ виды на жительство и могутъ выдаваться по распоряженію чиновниковъ крестьянскаго управленія, постановленія которыхъ не подлежатъ и обжалованію, все же законъ ста-

витъ взрослыхъ неотдѣленныхъ крестьянъ въ крайне тяжелое положеніе, тѣмъ болѣе, что выдѣлы производятся часто весьма неохотно, а расчитывать въ этихъ случаяхъ на содѣйствіе крестьянскихъ начальниковъ не всегда возможно.

По закону 1894 года отсутствіе вида на жительство въ тѣхъ случаяхъ, когда онъ требуется, не влечетъ за собою eo ipso какихъ-либо невыгодныхъ послѣдствій; удостовѣреніе личности можетъ быть сдѣлано и инымъ путемъ, только что все же полиція выдаетъ въ такихъ случаяхъ особыя свидѣтельства на срокъ, достаточный для полученія вида на жительство, но не болѣе, чѣмъ на шесть мѣсяцевъ; при неполученіи вида въ этотъ срокъ, полиціей выдается особое удостовѣреніе для отбытія въ семидневный срокъ въ мѣсто постояннаго жительства и только при неисполненіи этого требованія полиція имѣетъ право прибѣгнуть своими собственными мѣрами къ принудительной высылкѣ [1]). Лица, ограниченныя въ правѣ передвиженія, не пользуются льготами, указанными въ только что изложенныхъ постановленіяхъ закона; то же надо сказать и о лицахъ, не имѣющихъ возможности или не желающихъ удостовѣрить свою личность.

Видами на жительство служатъ для дворянъ, чиновниковъ, духовенства, почетныхъ гражданъ, купцовъ и разночинцевъ,—безсрочныя паспортныя книжки выдаваемыя полиціей или другими установленіями [2]). Мѣщанамъ, ремесленникамъ и сельскимъ обывателямъ выдавались, въ качествѣ видовъ на жительство, паспортныя книжки срокомъ на пять лѣтъ и паспорты—срокомъ на одинъ годъ, полгода и три мѣсяца. По закону 5 окт. 1906 года свобода избранія постояннаго мѣстожительства и право полученія безсрочныхъ паспортныхъ книжекъ распространены и на сельскихъ жителей, а равно и вообще на всѣхъ лицъ, принадлежащихъ къ бывшимъ податнымъ состояніямъ. Всѣ эти виды никакими сборами не облагаются [3]). Выдачу паспортныхъ книжекъ лицамъ сельскаго состоянія, мѣщанамъ и ремесленникамъ, за которыми числятся недоимки по общественнымъ сборамъ, положеніе 1894 года

---

[1]) Полож. о вид. на жит. ст. 26—28.

[2]) Ibid. ст. 33—35.

[3] Законъ 1897 года.

ставитъ въ зависимость отъ согласія соотвѣтствующихъ обществъ; но, очевидно, что съ отмѣною круговой поруки это требованіе закона должно потерять свою силу. Паспортныя книжки могутъ быть отбираемы полиціей отъ мѣщанъ, ремесленниковъ и сельскихъ обывателей въ случаѣ оставленія отлучившимися безъ всякаго призрѣнія членовъ семьи или воспитателей, нуждающихся въ средствахъ къ жизни и не могущихъ снискивать себѣ пропитаніе своимъ трудомъ; кромѣ того они могутъ быть отбираемы полиціей, по требованію хозяина двора, къ которому принадлежитъ отлучившійся и въ случаѣ избранія отлучившагося въ одну изъ должностей крестьянскаго общественнаго управленія. Для отобранія паспортной книжки во всѣхъ этихъ случаяхъ требуется, однако, приговоръ подлежащаго общества, утвержденный губернскими, городскими или уѣздными властями [1]). Что касается паспортовъ, то по нимъ, какъ по видамъ краткосрочнымъ, закономъ допускаются отсрочки: трехмѣсячный паспортъ можетъ быть отсроченъ до шести мѣсяцевъ; шестимѣсячный и отсроченный до шести мѣсяцевъ—еще на шесть мѣсяцевъ; годовой—на три мѣсяца. Безсрочные билеты выдаются —1) призрѣваемымъ въ богадѣльняхъ и другихъ заведеніяхъ общественнаго призрѣнія; 2) отставнымъ нижнимъ чинамъ, поступившимъ на военную службу по рекрутскому уставу, дѣйствовавшему до 1874 года, а также нижнимъ чинамъ, получающимъ изъ казны денежное пособіе, вслѣдствіе неспособности къ работамъ; 3) женамъ и вдовамъ этихъ нижнихъ чиновъ; 4) горнозаводскимъ людямъ, уволеннымъ отъ обязанностей службы съ правами отставныхъ нижнихъ чиновъ, на основаніи особаго приложенія къ законамъ о состояніяхъ [2]). Таковы общія постановленія закона 1894 года; но относительно различныхъ разрядовъ лицъ остались въ силѣ и прежнія постановленія „устава о паспортахъ и бѣглыхъ“; сюда относятся постановленія о передвиженіи евреевъ (ст. 11—25), скопцовъ, которымъ паспорты для отлучки вообще не выдаются; лицъ, состоящихъ на дѣйствительной военной или морской службѣ, иностранныхъ подданныхъ, финляндскихъ обывателей, лицъ римско-католиче-

[1]) Ibid. ст. 56.
[2]) Ibid. ст. 65.

скаго духовенства, лицъ, нанимающихся на золотые промыслы, лицъ, состоящихъ подъ полицейскимъ надзоромъ, учреждаемымъ, по распоряженію административныхъ властей, ссыльно-поселенцевъ и инородцевъ.

Что касается выѣзда русскихъ гражданъ за границу, то и здѣсь сохранились старыя постановленія, заключающіяся въ слѣдующемъ.

Выдача заграничныхъ паспортовъ на срокъ не долѣе пяти лѣтъ производится генералъ-губернаторами, а гдѣ ихъ нѣтъ, губернаторами и градоначальниками [1]). Законъ требуетъ при этомъ достиженія двадцатилѣтняго возраста, но допускаетъ много исключеній, обусловливаемыхъ смежностью или пограничностью поселенія, цѣлями торговыми, научными, образовательными, семейными и проч. Въ законѣ содержится много ограниченій и стѣснительныхъ требованій относительно выдачи заграничныхъ паспортовъ лицамъ, состоящимъ подъ надзоромъ полиціи, жителямъ губерній Царства Польскаго, помѣщикамъ западныхъ губерній. Выданные паспорты могутъ быть, по истеченіи пятилѣтняго срока, продолжены, но, во всякомъ случаѣ, по истеченіи этого срока лицо, находящееся за границей должно или возвратиться въ Россію, или ходатайствовать о продолженіи срока пребыванія за границей. Со всѣхъ лицъ, отправляющихся за границу и получающихъ заграничные паспорта, взимается за каждые полгода по 10 рублей: сборъ этотъ въ послѣднее время увеличенъ до 15 рублей; но въ законѣ указаны 14 разрядовъ лицъ, освобождаемыхъ отъ уплаты этого сбора; такъ сюда относятся: лица, отправляющіяся въ Іерусалимъ для поклоненія святымъ мѣстамъ, торговые люди, иностранцы, лица, отправляющіяся за границу для усовершенствованія въ наукахъ и искусствахъ, горцы и др.

Иностранцамъ дозволяется въѣздъ въ Россію съ паспортами, выданными отъ ихъ правительствъ и засвидѣтельствованными въ русскихъ миссіяхъ и консульствахъ. Эти паспорты предъявляются губернатору той губерніи, въ которой иностранецъ остановился и взамѣнъ ихъ выдаются билеты на жительство и переѣзды внутри имперіи, срокомъ на одинъ годъ.

---

[1]) Уст. о пасп. и бѣгл. ст. 211—214.

Иностранцы, покидающіе Россію, должны получить или заграничный паспортъ, или на ихъ національномъ паспортѣ должна быть сдѣлана надпись о пропускѣ ихъ за границу.

Паспортная система извѣстна и западно-европейскимъ государствамъ. Она практиковалась всюду въ періодъ наибольшаго развитія абсолютизма; всего менѣе благопріятныхъ условій для своего развитія она находила въ Англіи; напротивъ, во Франціи и Германіи она принимала иногда очень суровыя формы. По мѣрѣ развитія конституціонной формы государственнаго устройства и мѣстнаго общественнаго управленія паспортная система постепенно ослабѣвала. Такъ, въ настоящее время въ Германіи, еще по закону 1867 года, отъ германскихъ гражданъ не требуется взятія паспорта на отлучку изъ постояннаго мѣста жительства, но каждый, въ случаѣ надобности, долженъ, такъ или иначе, удостовѣрить свою личность. Только въ исключительныхъ случаяхъ—войны, внутреннихъ безпорядковъ, паспорты могутъ быть вводимы распоряженіемъ императора повсемѣстно или только въ нѣкоторыхъ мѣстностяхъ.

Во Франціи паспортная система была введена въ 1792 году и съ тѣхъ поръ существуетъ до настоящаго времени, не смотря на республиканскую структуру государства. Если, однако, законъ 1792 года, подтвержденный декретомъ 1807 года, остается до сихъ поръ не отмѣненнымъ, то фактически онъ давно пересталъ дѣйствовать. Такой порядокъ вещей имѣетъ то неудобство, что не отмѣненный законъ всегда можетъ быть примѣненъ по усмотрѣнію администраціи. Законодательство Франціи различаетъ паспорты, внутренніе и заграничные. Первые должны выдаваться мэрами, послѣдніе супрефектами. Что касается въѣзда иностранцевъ во Францію, то онъ допускается по паспорту, выданному изъ иностраннаго государства и визированному французскимъ дипломатическимъ агентомъ или консуломъ. Кромѣ того французской администраціи принадлежитъ право высылки иностранцевъ по своему усмотрѣнію. На иностранцевъ, желающихъ заниматься постоянно въ предѣлахъ Франціи торговлей, промышленностью или другими профессіями, возлагается обязанность испросить на то разрѣшеніе. (Зак. 8 авг. 1893 года). Надо замѣтить, что подобныя мѣры въ отношеніи иностранцевъ практикуются

почти во всѣхъ европейскихъ и американскихъ государствахъ, не говоря уже о государствахъ восточныхъ [1]).

Глава вторая.

ПОЛИЦІЯ ПЕЧАТИ.

Литература. *Rehm.* Pressgewerbe und Pressrecht 1901. (Handwört. v. Conrad.). *Le Poitvin.* Traité de la presse. 1903. *Арсеньевъ.* Исторія печати въ Россіи. 1903. *Шиловскій.* Англійское законодательство о печати. (Журн. Мин. Юст. 1901. № 8). *Энгельгардтъ.* Очеркъ развитія русской цензуры въ связи съ развитіемъ печати. 1904. *М. Лемке.* Очерки по исторіи русской цензуры и журналистики XIX ст. 1904. *Его же* эпоха цензурныхъ реформъ 1859—1865 г.г. СПБ. 1904. *Н. Новомбергскій.* Освобожденіе печати во Франціи, Германіи, Англіи и Россіи. 1906.

§ 39. Понятіе цензуры и исторія ея въ западно-европейскихъ государствахъ.

Свобода слова, т. е., свобода безпрепятственно выражать свои мысли и воззрѣнія путемъ печати и устной рѣчи, есть одно изъ необходимѣйшихъ условій народнаго развитія и благосостоянія. Но въ виду того, что благодаря свободѣ слова могутъ проявляться также и вредныя вліянія, распространяться въ обществѣ вредныя ученія и воззрѣнія, а равно совершаться правонарушенія, возникаетъ вопросъ о томъ, въ какія отношенія ставитъ себя государство къ печатному слову. Вопросъ этотъ въ различные періоды существованія государства разрѣшался различно, но, говоря вообще, наиболѣе энергичныя мѣры въ видахъ предупрежденія вреднаго вліянія свободы слова начинаютъ приниматься государствомъ при вступленіи его въ періодъ абсолютизма. Совокупность этихъ мѣръ извѣстна подъ именемъ цензуры. До образованія абсолютнаго государства цензура, если и существовала, то, по преимуществу, какъ цензура духовная, имѣвшая въ виду препятствовать распространенію еретическихъ ученій.

До изобрѣтенія книгопечатанія сочиненія были рукописными, причемъ переписчиками были почти исключительно

---

[1]) Th. *Ducrocq.* Cours de droit admin. T. III. 1898 p. 493—504.

лица духовныя, такъ какъ и литература носила религіозный характеръ. Въ началѣ XIII ст., съ образованіемъ парижскаго университета, наблюденіе за перепиской книгъ а, затѣмъ, цензурованіе рукописей возлагается на университетъ. То же мы наблюдаемъ нѣсколько позднѣе и въ германскихъ государствахъ, тѣмъ болѣе что до реформаціи вліяніе папы господствовало надъ всей Европой и все міросозерцаніе европейскихъ обществъ происходило подъ непосредственнымъ воздѣйствіемъ церкви. Послѣдняя ревниво охраняла свои ученія и строго слѣдила за тѣмъ, чтобы въ нихъ не проникали какіе либо взгляды, несоотвѣтствующіе догматамъ и интересамъ церкви. Отсюда,—цензура книгъ на какихъ бы языкахъ они ни были написаны и какихъ бы вопросовъ они ни касались. Эта цензура была такимъ образомъ, по своему существу и цѣли, цензурой духовной. Съ изобрѣтеніемъ книгопечатанія и съ установленіемъ въ европейскихъ государствахъ абсолютной государственной власти, постепенно развивается свѣтская цензура, въ отличіе отъ духовной.

Въ странахъ католическихъ строгости духовной цензуры объясняются успѣхами религіозной реформаціи и необходимостью принимать мѣры противъ распространенія протестантизма. Здѣсь на первыхъ же порахъ дѣло дошло до предложенія со стороны ученыхъ Сорбонны навсегда уничтожить во Франціи искусство книгопечатанія, какъ орудія распространенія еретическихъ ученій. Хотя нелѣпость такого предложенія была очевидной даже для того времени и самое предложеніе не было осуществлено, тѣмъ не менѣе противъ распространенія протестантскихъ сочиненій стали приниматься весьма суровыя мѣры, выражавшіяся въ сожженіи не только сочиненій, но и ихъ авторовъ; иногда казалось даже, что предложеніе объ уничтоженіи книгопечатанія готово было осуществиться: такъ, во Франціи въ 1534 году было издано постановленіе, въ силу котораго всѣ книжные магазины и типографіи были закрыты, и печатаніе книгъ воспрещалось подъ угрозой смертной казни. Законъ этотъ, правда, просуществовалъ не долго, но за то цензурныя строгости доходили до высшей степени, и неисполненіе установленныхъ требованій нерѣдко влекло за собою примѣненіе смертной казни. По закону 1547 года смертная казнь угрожала даже покупателямъ и владѣльцамъ всякой книги, не прошедшей чрезъ

предварительную цензуру. Разныя постановленія второй половины XVI столѣтія авторамъ и содержателямъ типографій, выпускавшимъ сочиненія безъ предварительной цензуры, грозили конфискаціями, тѣлесными наказаніями и смертной казнью; примѣненіе послѣдней за преступленія печати практиковалось во Франціи до 1728 года. Однако, не одна борьба съ протестантизмомъ заставляла примѣнять цензуру; хотя церковь скоро уже сдѣлалась опорой королевскаго престола, ея интересы мало-по-малу отступали на второй планъ, такъ какъ на первомъ планѣ стояли уже интересы абсолютной монархіи, и цензура сдѣлалась, главнымъ образомъ, цензурой политической, будучи осуществляема особыми свѣтскими учрежденіями. Надо при этомъ замѣтить, что ограниченія касались не только внутренняго содержанія сочиненій, но и книжнаго и типографскаго промысловъ, гдѣ регламентація доходила до мельчайшихъ требованій: установлялись размѣры изданій, мѣстожительство содержателей типографій, а часто и книготорговцевъ; экзамены у полицейскихъ чиновниковъ на предметъ занятія типографскимъ промысломъ; качество бумаги и шрифта; типографіи сосредоточивались въ рукахъ правительственныхъ корпорацій, причемъ вступленіе въ корпорацію обусловливалось внесеніемъ крупныхъ денежныхъ взносовъ. Число разнощиковъ газетъ, ихъ имена и мѣстожительства точно опредѣлялись и записывались. Ни одно произведеніе печати не должно было выпускаться безъ предварительной цензуры. Недовѣріе къ типографскому промыслу дошло до того, что предписывалось никогда не запирать дверей типографій, не имѣть на окнахъ занавѣсокъ, не имѣть нѣсколькихъ входовъ и выходовъ и т. п. За нарушеніе установленныхъ требованій законъ грозилъ разными взысканіями, штрафами, лишеніемъ права на производство промысла и проч. За преступленія же печати законъ по прежнему грозилъ тѣлесными наказаніями и смертной казнью. Таковъ характеръ регламента 1618 г.—ордонанса 1629 года, эдиктовъ 1649 г. и 1686 г., регламента 1723 года, декларацій 1757 г., указовъ 1777 г. и другихъ. Тягчайшими преступленіями печати считались нападки на религію, возбужденіе умовъ, оскорбленіе королевской власти, угрозы порядку и спокойствію государства. Абсолютная государственная власть во Франціи, какъ впрочемъ и всюду, видѣла въ свободѣ печати

величайшую угрозу собственному существованію и потому для устраненія этой опасности не останавливалась ни предъ какими мѣрами.

Въ протестантскихъ странахъ происходило то же самое, что́ и въ католическихъ; по освобожденіи отъ папской власти въ Германіи и другихъ протестантскихъ государствахъ начинается борьба между представителями отдѣльныхъ протестантскихъ ученій, причемъ каждое изъ нихъ стремилось оградить себя отъ вредныхъ вліяній цензурными ограниченіями; благодаря этому печать и здѣсь становится въ зависимость отъ ра́зныхъ цензу́рныхъ учрежденій, причемъ въ однихъ мѣстностяхъ гоненіямъ подвергались сочиненія католическихъ авторовъ, въ другихъ—протестантскихъ. Уставы или постановленія, вводящіе цензуру, появляются уже вскорѣ по изобрѣтеніи книгопечатанія. Однимъ изъ первыхъ являются аугзбургское предложеніе Карла V 1530 года, распространявшееся на всю германскую имперію и вводившее цензуру всякаго рода изданій и обязанность городовъ и правительствъ наблюдать за типографіями и продажей книгъ. Въ 1548 году онъ издалъ имперскій полицейскій уставъ, который подтверждалъ требованія предварительной цензуры и устанавлялъ строгія наказанія. Съ того же времени начинаютъ издаваться списки запрещенныхъ книгъ. На съѣздѣ германскихъ князей въ 1570 году былъ выработанъ цензурный уставъ, на основаніи котораго дозволялось открывать типографіи только въ университетскихъ городахъ и столицахъ. Ни одна рукопись не должна была печататься безъ разрѣшенія цензуры, причемъ отвѣтственность за несоблюденіе правилъ устава возлагалась на отдѣльныя правительства. Преслѣдованіямъ подвергались, въ особенности, пасквили, сочиненія, противныя мѣрѣ и оскорбительныя для императора и отдѣльныхъ правительствъ. Онѣ продолжаются и въ послѣдующія царствованія и съ особенной силой развиваются въ княжествѣ бранденбургскомъ, ставшимъ впослѣдствіи королевствомъ прусскимъ. Здѣсь одинъ за другимъ издаются цензурные уставы въ 1746 г., 1749 и 1772 годахъ вводившіе различныя центральныя и мѣстныя цензурныя учрежденія и подтверждавшіе во многомъ прежнія имперскія постановленія о печати. Эдиктъ 1788 года ставилъ печать въ еще болѣе тяжелыя условія. Хотя въ нѣкоторыхъ германскихъ

государствахъ, какъ, напр., въ Баваріи, цензура была уничтожена въ началѣ XIX стол., въ большинствѣ случаевъ она сохранялась и принимала суровыя формы, имѣя при этомъ въ виду спеціальную цѣль—воспрепятствовать распространенію въ обществѣ свѣдѣній и ученій о народовластіи, источникомъ которыхъ служила революціонная Франція. Однако духъ времени требовалъ уже нѣкоторой свободы печати и хотя цензурные уставы продолжаютъ регламентировать печатное слово, въ нихъ мы уже не встрѣчаемся съ тѣми суровыми мѣрами, которыя характеризуютъ собою предшествующее время. Первая половина XIX ст. въ Германіи является періодомъ, въ теченіи котораго вырабатываются основанія для введенія полной свободы печати.

Англія, какъ и другія государства, не избѣгла крайностей цензуры, причемъ наибольшія цензурныя стѣсненія и здѣсь относятся къ періоду абсолютизма. Уже въ 1530 году была введена духовная цензура, а нѣсколько лѣтъ спустя былъ воспрещенъ ввозъ книгъ изъ-за границы. Въ половинѣ XVI ст. высшимъ цензурнымъ учрежденіемъ была сдѣлана знаменитая звѣздная палата, которая постановленіемъ 1585 года воспрещала подъ угрозой тюремнаго заключенія печатаніе сочиненій безъ предварительной цензуры, возложенной на епископовъ и судей. Какъ и въ другихъ государствахъ типографское дѣло дѣлается привиллегіей нѣкоторыхъ корпорацій. Въ XVII ст. при Стюартахъ положеніе печати значительно ухудшилось, причемъ тѣлесныя и позорящія наказанія за преступленія печати были обычными явленіями. По декрету звѣздной палаты 1636 года, къ печатанію разрѣшались лишь тѣ сочиненія, въ которыхъ не содержалось ничего противнаго англиканской церкви, государству, правительству, а равно ничего оскорбляющаго добрые нравы. Нарушенія цензурнаго устава влекли за собою нерѣдко такія наказанія, какъ четвертованіе, повѣшеніе и жестойчайшія тѣлесныя наказанія. Не смотря на это, пресса, въ особенности, періодическая, развивалась довольно быстро; съ 1688 г. число издаваемыхъ газетъ возрасло съ 10 до 70. Послѣ революціи 1688 года цензура отмѣняется и установляется свобода печати; единственнымъ ея ограниченіемъ были законы о пасквиляхъ, причемъ присяжные должны были высказываться только въ отношеніи самого факта обнародованія пасквиля и обвиняемымъ не было

предоставлено право доказывать справедливость обнародованныхъ фактовъ, и только спустя цѣлое столѣтіе за присяжными было признало право по вопросамъ о пасквиляхъ входить въ обсужденіе по существу, т. е., о самой виновности подсудимыхъ. Такимъ образомъ, свобода печати въ Англіи установилась цѣлымъ столѣтіемъ ранѣе, нежели въ другихъ государствахъ, и притомъ на такихъ прочныхъ основаніяхъ, что и впослѣдствіи не было даже и попытокъ къ борьбѣ противъ этой свободы. Единственной мѣрой противъ злоупотребленій печатнымъ словомъ является въ Англіи судебное преслѣдованіе и тѣ немногія полицейскія ограниченія, которыя необходимы въ цѣляхъ обезпеченія возможности судебнаго преслѣдованія; сюда относится обязанность содержателей типографій сообщать, по требованію мирового судьи, имя и мѣстожительство издателей, а также выставлять и свое имя и мѣстожительство на каждомъ экземплярѣ изданія; всякаго рода другія ограниченія были отмѣнены.

Не такъ быстро упрочилась свобода печати на континентѣ. Французская революція, признавши въ принципѣ свободу печати, фактически не могла ее осуществить, такъ какъ борьба партій исключала возможность объективнаго отношенія къ свободѣ печати и партіи, одерживавшія въ этой борьбѣ побѣду, подвергали преслѣдованіямъ тѣ органы печати, которые были имъ враждебны по своему политическому направленію; конвентъ грозилъ смертью каждому, кто осмѣлился бы печатью заявлять о необходимости возстановленія королевской власти или о распущеніи конвента. То же повторила и директорія закономъ 16 апрѣля 1796 года, значительно расширивши кругъ преступленій печати, за которыя слѣдовала смертная казнь; сюда относились не только угрозы существующему правительству, но и печатныя заявленія относительно ограниченій права собственности или раздѣленія земель при помощи аграрныхъ законовъ. Директорія примѣняла репрессивную дѣятельность въ отношеніи печати въ весьма широкихъ размѣрахъ, подвергая аресту и ссылая издателей и авторовъ, подчиняя печать надзору полиціи, вводя штемпельные сборы, воспрещая пересылать по почтѣ вредныя для нея изданія. Послѣ произведеннаго Наполеономъ государственнаго переворота, въ январѣ 1800 года, изданъ „консульскій указъ о газетахъ“, въ силу котораго масса періодическихъ изданій была закрыта и печать должна

была подчиниться суровому правительственному режиму. Подъ видомъ обезпеченія свободы печати Наполеонъ издавалъ акты, дѣйствительная цѣль которыхъ заключалась въ подавленіи этой свободы. Въ цѣляхъ цензуры были образованы сначала при министерствѣ юстиціи, именно, въ 1803 г. коммиссія для просмотра, а чрезъ годъ уже при министерствѣ полиціи „консультаціонное бюро“; чрезъ два, три года издателямъ и редакторамъ воспрещалось печатать что бы то ни было неугодное правительству; въ каждомъ департаментѣ могла издаваться только одна газета. Дальнѣйшими ограничительными мѣропріятіями Наполеона I являлись: вычетъ въ пользу правительства изъ доходовъ изданій, конфискаціи права издательской собственности, аресты, высылки, заключеніе въ государственныя тюрьмы писателей и издателей; книжная торговля была подвергнута строжайшему надзору. Цензура заключалась не только въ вычеркиваніи мѣстъ, неугодныхъ правительству, но и въ требованіи исправленій, согласно видамъ правительства. Послѣ низложенія Наполеона и реставраціи Бурбоновъ цензура продолжала существовать. По закону 21 октября 1814 года отъ предварительной цензуры были освобождены лишь произведенія по объему не менѣе 20 печатныхъ листовъ; для цензурованія сочиненій меньшаго объема были назначены королевскіе цензоры; выходъ періодическихъ изданій былъ обусловленъ разрѣшеніемъ въ Парижѣ главнаго директора полиціи, въ департаментахъ—чиновниковъ по дѣламъ печати. Стодневное вторичное царствованіе Наполеона было періодомъ полной свободы печати, чѣмъ Наполеонъ, очевидно, стремился пріобрѣсти себѣ популярность и упрочить за собою власть; возстановленіе во власти Людовика XVIII разрушило эти планы, а вмѣстѣ съ тѣмъ была возстановлена цензура и концессіонной порядокъ періодическихъ изданій. Законы 1820 и 1822 годовъ поставили всю печать, въ особенности, періодическую, въ полную зависимость отъ министра внутреннихъ дѣлъ. Въ дальнѣйшемъ положеніе печати во Франціи обусловливалось тѣми колебаніями, какія переживала политическая жизнь страны вообще. Такъ, Карлъ X, вступивши на престолъ, уничтожилъ цензуру, но лишь для того, чтобы возстановить ее черезъ два года, однако общество считало свободу печати своимъ неотъемлемымъ правомъ и борьба вновь возгорѣлась; послѣ революціи 1830 года было издано

постановленіе, въ силу котораго цензура эта отмѣнялась навсегда, и преступленія печати были сдѣланы подвѣдомственными суду присяжныхъ; вмѣстѣ съ тѣмъ были сдѣланы и другія льготы для періодической печати —понижены размѣры залоговъ, штемпельныхъ сборовъ. Такъ какъ, благодаря установленію свободы печати, дѣятельность правительства стала подвергаться рѣзкой критикѣ, то послѣднее вновь стало изыскивать способы къ ограниченію свободы печати и прежде всего оно стремилось отмѣнить по дѣламъ печати судъ присяжныхъ, а затѣмъ и другія льготы, что и было достигнуто закономъ 9 сентября 1835 года, которымъ вновь вся печать была отдана въ полное распоряженіе министра внутреннихъ дѣлъ, и только революція 1848 года вновь освободила печать отъ правительственнаго гнета, хотя и не создала условій, благопріятныхъ для свободы печати, возстановивши, наприм., систему залоговъ; законъ 27 іюля 1849 года, изданный во время президентства Наполеона вновь выдвигаетъ репрессіи противъ печати, установляя новые виды преступленій печати и новыя взысканія и наказанія, причемъ разсмотрѣніе весьма многихъ преступленіи печати, а послѣ переворота 1851 года и всѣхъ вообще, было возложено не на судъ присяжныхъ, но на судъ исправительной полиціи; штемпельные и другіе сборы были возстановлены. На основаніи декрета 17 февраля 1852 года печать вновь попала въ безконтрольное вѣдѣніе министра полиціи, вооруженнаго цѣлымъ арсеналомъ разнаго рода административныхъ каръ. Только въ шестидесятыхъ годахъ стали болѣе или менѣе рѣзко обнаруживаться требованія реформы въ положеніи печати. Послѣ различныхъ перипетій революціоннаго времени, 27 февраля 1875 года была провозглашена республика, а 29 іюля 1881 года появился законъ о печати, установившій во Франціи полную свободу печатнаго слова. Всѣ прежнія ограниченія печати отмѣнены. По дѣйствующему законодательству Франціи установлены лишь слѣдующія требованія въ цѣляхъ достиженія возможности судебнаго преслѣдованіи за преступленія печати: издатели должны быть французскими подданными совершеннолѣтними и полноправными; для періодическихъ изданій требуется предварительное заявленіе объ изданіи съ указаніемъ названія изданія, порядка выхода, имени и мѣстожительства издателя и содержателя типографіи; на каждомъ номерѣ періодическаго изданія—подпись отвѣтственнаго ре-

дактора. Наиболѣе важныя преступленія печати вѣдаются судомъ присяжныхъ.

Въ Германіи свобода печати съ большими затрудненіями развивалась въ теченіе первой половины XIX стол. Послѣ іюльской революціи 1830 года была установлена самая строгая цензура въ отношеніи сочиненій, идущихъ изъ Франціи, была закрыта масса газетъ, но движеніе 1848 года заставило германскія правительства сдѣлать нѣкоторые шаги въ сторону свободы печати. Такъ, рѣшеніемъ союзнаго совѣта отъ 3 марта 1848 года постановлялось: „предоставить право каждому нѣмецкому государству уничтожить цензуру и ввести свободу печати; преступленія печати были подчинены вѣдѣнію суда присяжныхъ; однако, уже въ началѣ пятидесятыхъ годовъ печать вновь подвергнулась ограниченіямъ; были установлены концессіонная система, предостереженія въ качествѣ административной мѣры обузданія печати, представленіе экземпляровъ изданій полиціи до выхода ихъ въ свѣтъ, залоги до 5 тыс. талеровъ; судъ присяжныхъ упраздненъ; эти требованія закона 1854 года были распространены на многія германскія государства. Въ Пруссіи законодательство о печати въ началѣ пятидесятыхъ годовъ было, въ особенности, реакціонно. Въ законѣ 14 апрѣля 1751 года были предусмотрѣны слѣдующія преступленія печати: „призывъ къ преступленію или къ проступку; призывъ къ государственной измѣнѣ; призывъ и подстрекательство къ неповиновенію законамъ, указамъ и распоряженіямъ правительства; угроза общественному спокойствію посредствомъ возбужденія въ подданныхъ государства ненависти и презрѣнія къ государственнымъ учрежденіямъ и распоряженіямъ правительства“ и проч. Указъ о печати 1 іюня 1863 года предоставилъ администраціи право закрывать періодическія изданія, однако подъ давленіемъ парламента и общественнаго мнѣнія этотъ указъ былъ вскорѣ отмѣненъ. По закону 16 апрѣля 1871 года все печатное дѣло было отнесено къ вѣдѣнію имперскаго закодательства; а самый законъ о печати изданъ 7 мая 1874 года; въ основныхъ своихъ чертахъ онъ является дѣйствующимъ и до настоящаго времени. По смыслу этого закона на каждомъ сочиненіи должны быть обозначены фамилія и адресъ типографщика, издателя или автора; на каждомъ номерѣ изданія—фамилія и адресъ отвѣтственнаго редактора, который

долженъ быть германскимъ подданнымъ и имѣть въ Германіи постоянное мѣстожительство; экземпляры общихъ періодическихъ изданій должны представляться въ мѣстныя полицейскія учрежденія. Хотя печатныя произведенія и могутъ подвергаться конфискаціи, но въ точно опредѣляемыхъ случаяхъ и на основаніи судебнаго рѣшенія. При конфискаціи по распоряженію полиціи, послѣдняя обязана увѣдомить объ этомъ прокурора не позднѣе 12 часовъ послѣ конфискаціи, а онъ также не позднѣе 12 часовъ доводитъ о конфискаціи до свѣдѣнія суда, который и рѣшаетъ окончательно дѣло. Изъ числа ограниченій печати въ Германіи можно указать лишь на законъ 13 августа 1878 года, направленный противъ соціалъ-демократіи и соціалистической прессы и повлекшій за собою закрытіе цѣлаго ряда періодическихъ изданій, массу судебныхъ и административныхъ преслѣдованій издателей и литераторовъ. 1 октября 1890 года исключительный законъ о соціалистахъ потерялъ свою силу, а вмѣстѣ съ тѣмъ и свобода печати вступила въ болѣе нормальныя условія своего существованія.

§ 41. Исторія и дѣйствующее законодательство о печати въ Россіи.

Свѣтская цензура въ Россіи является со времени Петра Великаго, хотя первоначально она касалась книгъ духовнаго содержанія. Такъ, въ Духовномъ Регламентѣ было сказано: „аще кто о чемъ Богословское письмо сочинитъ и тое-бъ не печатать, но первѣе презентовать въ коллегіумъ. А коллегіумъ разсмотрѣть должно, нѣтъ ли какого въ письмѣ ономъ погрѣшенія, ученію православному противнаго“ [1]). Такимъ образомъ, этимъ постановленіемъ коллегіуму или Синоду придается значеніе цензурнаго учрежденія, причемъ имѣются въ виду лишь книги церковныя. Типографіи если и существовали, то лишь казенныя и въ незначительномъ количествѣ. Первымъ свѣтскимъ изданіемъ были „академическія вѣдомости“, издававшіяся при академіи наукъ подъ ея собствен-

---

[1]) § 3. ч. III.

ной цензурой; но при Елизаветѣ Петровнѣ это изданіе было подчинено цензурѣ сенатской конторы [1]). Съ развитіемъ свѣтской литературы, съ учрежденіемъ частныхъ типографій и литографій и цензура приняла болѣе опредѣленныя формы и характеръ. Первыя вольныя типографіи возникли у насъ въ царствованіе Екатерины II. Въ этихъ типографіяхъ дозволено было печатать книги сначала только на иностранныхъ языкахъ, а затѣмъ и на всѣхъ языкахъ, но съ дозволенія цензуры [2]). Указомъ 1783 года разрѣшалось всѣмъ и каждому открывать типографіи, увѣдомляя о томъ правительственныя учрежденія. Вообще надо сказать, что дѣло книгопечатанія находилось при Екатеринѣ II въ весьма благопріятныхъ условіяхъ и только въ концѣ царствованія послѣдовали въ этомъ отношеніи ограниченія. Послѣднія выразились въ уничтоженіи частныхъ типографій и усиленія цензуры. Царствованіе Императора Павла не могло способствовать свободѣ печати и суровыя мѣры противъ этой свободы еще болѣе усилились. Первая половина царствованія Императора Александра I, имѣвшая вообще, какъ извѣстно, либеральное направленіе, была благопріятна для развитія свободы печати, по крайней мѣрѣ, сравнительно съ эпохой, непосредственно предшествовавшей. При Александрѣ I у насъ возникаетъ нѣсколько университетовъ, на которые, между прочимъ, возлагается и цензура книгъ [3]). Вторая половина царствованія Александра I отличается, напротивъ, реакціоннымъ характеромъ, что отразилось и на печати. Послѣдняя подвергалась строгимъ ограниченіямъ, цензура усилилась, въ особенности, въ то время, когда во главѣ министерства народнаго просвѣщенія сталъ адмиралъ Шишковъ. Въ царствованіе императора Николая I, также не благопріятствовавшее свободѣ печати, былъ изданъ цензурный уставъ, именно, 10 іюня 1826 г. На основаніи этого устава, цѣлью цензуры поставлялось слѣдить за тѣмъ, чтобы произведенія печати не принимали вреднаго для блага отечества направленія; этимъ, однако, не ограничивалась

---

[1]) П. С. З. № 8529.

[2]) П. С. З. № 13572.

[3]) П. С. С. №№ 21.498 и 21.499.

задача цензурныхъ учрежденій; уставъ возлагалъ на нихъ также обязанности воспитательныя и педагогическія, въ видахъ направленія общественнаго мнѣнія, согласно видамъ правительства. Разумѣется, такія широкія задачи были невыполнимы и въ слѣдствіе этого въ 1828 г. издается новый уставъ. На основаніи этого устава цензурныя учрежденія должны были „разсматривать произведенія словесности, наукъ и искусствъ, назначаемыя къ изданію въ свѣтъ внутри государства посредствомъ напечатанія, гравированія или литографіи, а равно и привозимыя изъ-за границы и дозволять изданіе или продажу тѣхъ только изъ оныхъ, кои въ цѣломъ составѣ и въ частяхъ своихъ не противны установленнымъ правиламъ". Правила эти запрещали печатать такія произведенія, въ которыхъ содержится что-либо, клонящееся къ поколебанію ученія православной церкви и вообще истинъ и догматовъ христіанской вѣры; или что либо, нарушающее неприкосновенность Верховной Самодержавной власти и противное основнымъ законамъ, а также и такія преступленія, въ которыхъ оскорбляются добрые нравы, благопристойность, честь [1]). Уставъ 1828 года представлялъ сравнительно съ уставомъ 1826 года значительный шагъ впередъ, не будучи проникнутъ такой стѣснительной регламентаціей, какъ послѣдній, но и онъ съ теченіемъ времени пересталъ удовлетворять потребностямъ и интересамъ печати, и въ царствованіе Александра II былъ замѣненъ временными правилами 6 Апрѣля 1865 года.

По уставу о цензурѣ и печати 1890 г. и позднѣйшимъ узаконеніямъ цензура раздѣляется на внутреннюю и иностранную; внутренняя, въ свою очередь, дѣлится на свѣтскую и духовную. Завѣдываніе дѣлами печати вообще, за исключеніемъ духовной, сосредоточивается въ мин. внут. дѣлъ, въ главномъ управленіи по дѣламъ печати. Цѣль цензуры по уставу о цензурѣ, заключается въ томъ, чтобы разсматривать произведенія печати, предназначенныя къ изданію въ свѣтъ въ предѣлахъ имперіи и губерній Царства Польскаго посредствомъ книгопечатанія, гравированія, литографіи, металлографіи и другихъ способовъ тисненія, равно и привозимыя изъ-за

---

[1]) 2-е П. С. З. № 1.979. § 3.

границы и дозволять изданіе или продажу тѣхъ только изъ нихъ, которыя: 1) не содержатъ чего-либо, клонящагося къ поколебанію ученія православной церкви, ея преданій и обрядовъ или вообще истинъ и догматовъ христіанской вѣры; 2) не содержатъ чего-либо, нарушающаго неприкосновенность верховной самодержавной власти или уваженіе къ Императорскому Дому, или чего-либо, противнаго кореннымъ государ. постановленіямъ; 3) не заключаютъ въ себѣ оскорбленія добрыхъ нравовъ и благопристойности и 4) не оскорбляютъ чести какого-либо лица непристойными выраженіями или предосудительнымъ обнародованіемъ того, что относится до его нравственности или домашней жизни, а тѣмъ болѣе клеветою [1]). Но всѣмъ вышеуказаннымъ задача цензуры еще не исчерпывается. Въ виду того, что существовали произведенія печати, не подлежавшія предварительной цензурѣ, то на цензурныя учрежденія возлагалась обязанность наблюдать, чтобы эта категорія произведеній не нарушала установленныхъ правилъ и, въ случаѣ такихъ нарушеній, привлекать виновныхъ къ судебной отвѣтственности. Отъ предварительной цензуры по уставу о цензурѣ были изъяты слѣдующія произведенія печати; въ обѣихъ столицахъ: 1) всѣ оригинальныя сочиненія, объемомъ не менѣе 10 печ. листовъ, 2) всѣ переводы объемомъ не менѣе 20 печ. листовъ; повсемѣстно: 1) повременныя изданія, получившія отъ министра вн. дѣлъ разрѣшеніе на выходъ безъ предварительной цензуры, 2) всѣ изданія правительства, 3) всѣ изданія академій, университетовъ и ученыхъ обществъ и установленій; 4) всѣ изданія на древнихъ классическихъ языкахъ и переводы съ нихъ, 5) чертежи, планы и карты [2]).

Внутренняя цензура. Внутренняя цензура возлагалась на цензурные комитеты и отдѣльныхъ цензоровъ. Цензурные комитеты были учреждены въ городахъ: С.-Петербургѣ, Москвѣ, Варшавѣ и Тифлисѣ, отдѣльные цензоры—въ Ригѣ, Ревелѣ, Юрьевѣ, Митавѣ, Кіевѣ, Вильнѣ, Одессѣ, Казани и Лод-

---

[1]) Уставъ о цензурѣ и печати, ст. 1—4.

[2]) Ibid. ст. 6.

зи [1]). Цензурованіе частныхъ періодическихъ изданій въ губерн. городахъ, въ которыхъ, не было цензурныхъ учрежденій, возлагалось на вице-губернаторовъ или на исправляющихъ ихъ должность [2]). По словамъ закона, цензоры должны обращать свое вниманіе на духъ и направленіе книгъ, не останавливаясь на частныхъ неисправностяхъ, требующихъ только небольшой перемѣны, и на словахъ, отдѣльныхъ выраженіяхъ, когда самая мысль не предосудительна и не противна правиламъ устава [3]). Въ качествѣ учрежденій по дѣламъ печати, кромѣ цензурныхъ комитетовъ и отдѣльныхъ цензоровъ, являются также и другія установленія и лица; такъ, напр., сенатскія вѣдомости издаются подъ отвѣтственностью канцеляріи правит. сената; губернскія и областныя вѣдомости—подъ отвѣтственностью губ. начальства, печатаніе объявленій о продажѣ билетовъ иностранныхъ лоттерей допускается не иначе, какъ съ разрѣшенія министерства финансовъ; цензура медицинскихъ сочиненій, народныхъ лѣчебниковъ, поваренныхъ, кондитерскихъ и другихъ подобныхъ книгъ относится къ вѣдѣнію медицинскаго совѣта, состоящаго при министерствѣ внутр. дѣлъ. Разсмотрѣніе всякаго рода афишъ и мелкихъ объявленій возлагается на мѣстныя полицейскія начальства [4]).

Издатели или редакторы подцензурныхъ повременныхъ изданій, въ случаѣ совершенія ими преступленій путемъ печати, подвергались взысканіямъ, опредѣленнымъ въ угол. улож. независимо отъ отвѣтственности цензора [5]). Что касается самаго порядка цензуры, то, представляемыя въ цензуру, рукописи и книги должны были разсматриваться безъ всякаго отлагательства. Вообще не дозволялось цензору задерживать рукописи или книги, какъ бы они ни были объемисты, долѣе трехъ мѣсяцевъ, а статьи, назначаемыя для періодическихъ изданій, долѣе того срока, въ который положено выходить каждой книгѣ или листу изданія [6]). Цензура не должна была

---

[1]) Ibid. ст. 9—10.
[2]) Ibid ст. 15.
[3]) Ibid, ст. 22.
[4]) Ст. 37 по 41.
[5]) Ст. 61.
[6]) Ст. 64.

допускать къ печати, кромѣ сочиненій, указанныхъ въ ст. 4, также сочиненій, возбуждающихъ непріязнь и ненависть одного сословія къ другому или заключающихъ оскорбительныя насмѣшки надъ цѣлыми сословіями или должностями государственной и общественной службы. При разсмотрѣніи сочиненій и статей о несовершенствѣ существующихъ у насъ постановленій, дозволялись къ печати только спеціально ученыя разсужденія, написанныя тономъ, приличнымъ предмету, и притомъ касающіяся такихъ постановленій, недостатки которыхъ обнаружились уже на опытѣ. Въ разсужденіяхъ о недостаткахъ и злоупотребленіяхъ администраціи и судебныхъ мѣстъ не допускалось печатанія именъ лицъ и собственнаго названія мѣстъ и учрежденій. Цензура, какъ замѣчено уже выше, должна была обращать наибольшее вниманіе на духъ или направленіе сочиненій, не привязываясь къ отдѣльнымъ словамъ или выраженіямъ. Кромѣ того, цензура не имѣла права входить въ разборъ справедливости или несправедливости частныхъ мнѣній и сужденій писателя, если они не противны общимъ правиламъ цензуры. При цензурованіи статей, касающихся частей: военной, судебной, финансовой и предметовъ вѣдомства м-ва вн. дѣлъ, цензоры обязаны были руководствоваться особо изданными наставленіями [1]). Особыя условія установлялись уставомъ о цензурѣ для повременныхъ изданій. Повременными изданіями считаются: 1) газеты и журналы, выходящіе въ свѣтъ отдѣльными нумерами, листами или книжками; 2) сборники или собранія новыхъ, оригинальныхъ или переводныхъ сочиненій или статей разныхъ писателей, издаваемые подъ однимъ общимъ заглавіемъ, болѣе двухъ разъ въ годъ [2]). Изданіе повременныхъ произведеній печати обусловливалось полученіемъ на то разрѣшенія отъ министра внутр. дѣлъ, отъ котораго зависѣло дозволить выпускъ въ свѣтъ такихъ изданій или безъ цензуры, или подъ условіемъ предварительной цензуры [3]). Издатели повременныхъ изданій, неподчиненныхъ предварительной цензурѣ, обязаны были вносить въ главное управленіе по дѣламъ печати залогъ въ размѣрѣ

---

[1]) Ст. 111—113.
[2]) Ст. 114.
[3]) Ст. 117.

—для ежедневной газеты, или выходящей въ свѣтъ не менѣе шести разъ въ недѣлю, пяти тысячъ рублей, для всѣхъ прочихъ повременныхъ изданій—двухъ тысячъ пятисотъ рублей [1]). Но нѣкоторыя изданія были освобождены отъ внесенія залога; сюда относились: 1) подцензурныя поврем. изданія; 2) изданія, имѣющія ученый, хозяйственный или техническій характеръ; 3) изданія правительства, академій, университетовъ, ученыхъ обществъ и установленій [2]). Цѣль установленія залоговъ заключалась въ обезпеченіи денежныхъ взысканій, налагаемыхъ на повременныя изданія. Неподчиненныя предварит. цензурѣ повременныя изданія представлялись издателями въ цензурныя учрежденія въ слѣдующіе сроки: 1) экземпляры каждаго нумера газеты или вообще изданія, выходившаго не менѣе одного раза въ недѣлю, одновременно съ приступомъ къ окончательному печатанію того нумера; 2) экземпляры же изданія, выходившаго въ свѣтъ рѣже одного раза въ недѣлю, за четыре дня до разсылки его подписчикамъ или выпуска въ продажу [3]). Такимъ образомъ, цензурѣ, хотя и не предварительной, была подчинена и эта категорія изданій; заключая въ себѣ что-либо несогласное съ требованіями цензурнаго устава, отдѣльные нумера этихъ изданій могли быть воспрещены и конфискованы. Но такъ какъ послѣднее не всегда возможно и не всегда удобно, то редакціи изданій, неподчиненныхъ цензурѣ, подвергались какъ административной, такъ и судебной отвѣтственности за вредное направленіе и преступленія, совершенныя путемъ печати. Министру внутр. дѣлъ предоставлялось право дѣлать повременнымъ изданіямъ, изъятымъ отъ предварит. цензуры, предостереженія, съ указаніемъ на статьи, подавшія къ этому поводъ. Послѣ третьяго предостереженія изданіе пріостанавливались на срокъ, назначенный министромъ, но не свыше шести мѣсяцевъ. Если послѣ перваго предостереженія прошелъ годъ, то оно снималось. Изданія, подвергшіяся такой административной карѣ, по возобновленіи ихъ подчинялись уже предварительной цензурѣ; порядокъ представленія ихъ въ цензуру для просмотра установ-

---

[1]) Ст. 126—127.
[2]) Ст. 128.
[3]) Ст. 137.

лялся, по усмотрѣнію министра внутр. дѣлъ [1]). Но изданіе могло быть и вовсе прекращено, если его направленіе признавалось крайне вреднымъ; вопросы о совершенномъ прекращеніи повременныхъ изданій, какъ подцензурныхъ, такъ и неподлежавшихъ цензурѣ, или о пріостановкѣ ихъ безъ опредѣленія срока ея, съ воспрещеніемъ редакторамъ и издателямъ ихъ впослѣдствіи издавать или редактировать другія періодическія изданія, предоставлялись совокупному обсужденію и разрѣшенію министровъ: внутр. дѣлъ, народ. просвѣщенія, юстиціи и оберъ-прокурора Св. синода, при участіи сверхъ того и тѣхъ министровъ или главноуправляющихъ отдѣльными частями, которыми возбуждались подобные вопросы [2]). Затѣмъ, изданіе, выходившее безъ предварит. цензуры и притомъ рѣже одного раза въ недѣлю, будучи признано министромъ вн. дѣл. особенно вреднымъ, могло быть предварительно конфисковано и вопросъ о прекращеніи такого изданія представлялся на окончат. разрѣшеніе Комитета Министровъ [3]). Если въ конфискованномъ изданіи заключалось преступленіе, то виновные подвергались, кромѣ того, судебному преслѣдованію [4]). Но администр. наказаніямъ подвергались даже изданія, подчиненныя предварительной цензурѣ; имъ, въ случаѣ замѣченнаго вреднаго направленія (?), могло быть запрещено печатать статьи о недостаткахъ госуд. учрежденій и о злоупотребленіяхъ чиновниковъ; кромѣ того, они могли быть прекращены на срокъ не долѣе восьми мѣсяцевъ [5]). Министръ вн. дѣлъ могъ пріостановить изданіе на срокъ не свыше трехъ мѣсяцевъ, если редакціей не было исполнено распоряженіе о неоглашеніи въ печати какого-либо вопроса госуд. важности. Къ числу администр. каръ относились также воспрещеніе розничной продажи и печатанія частныхъ объявленій [6]).

Въ виду возникшаго освободительнаго движенія было издано нѣсколько законодательныхъ актовъ, имѣвшихъ цѣлью осла-

---

[1]) Ст. 144, Сбор. Узак. 1882 г. № 639.

[2]) Ст. 148 примѣчаніе.

[3]) Ст. 149.

[4]) Ст. 151.

[5]) Ст. 154.

[6]) Ст. 155 и 155.

бить цензурныя стѣсненія. Такъ уже въ указѣ 12 дек. 1905 г. въ п. 8 было намѣчено—поставить печатное слово въ точно опредѣленные закономъ предѣлы, для какой цѣли и была образована особая коммиссія подъ предсѣдательствомъ Кобеко. На основаніи выработанныхъ этой коммиссіей положеній, было постановлено: отмѣнить ст. 148 устава, разрѣшавшую коллегіи министровъ совершенно прекращать повременныя изданія, равнымъ образомъ и ст. 154, предоставлявшую министру внутреннихъ дѣлъ прекращать повременное изданіе, подлежавшее предварительной цензурѣ, на срокъ не долѣе 8 мѣс., но въ видахъ огражденія общественнаго порядка и спокойствія, министру было предоставлено право представлять о прекращеніи повременныхъ изданій правит. Сенату и одновременно съ такимъ представленіемъ пріостанавливать изданіе собственною властью впредь до рѣшенія Сената (1 іюля 1905 года).

Законъ 24 ноября 1905 года пошелъ далѣе, значительно облегчивши положеніе повременной печати. Цензура повременныхъ изданій, какъ общая, такъ и духовная, отмѣняется во всѣхъ городахъ, оставаясь въ силѣ внѣ городовъ; равнымъ образомъ, —отмѣнены всѣ административныя взысканія, налагаемыя на повременныя изданія, и залоги. Отмѣнена ст. 140 устава о цензурѣ и печати, дававшая министру внут. дѣлъ право воспрещать оглашеніе въ печати какого-либо вопроса государственной важности, за исключеніемъ сообщеній о передвиженіи войскъ и о средствахъ обороны; въ отношеніи послѣднихъ право министра внутр. дѣлъ сохранено. Для выпуска въ свѣтъ новаго повременнаго изданія въ одномъ изъ городовъ Имперіи, необходимо подать мѣстному губернатору или градоначальнику заявленіе: содержащее: а) указаніе города, въ которомъ изданіе будетъ выходить; б) наименованіе изданія, программу, срокъ выхода, подписную цѣну; в) имя, отечество, фамилію и мѣстожительство издателя и отвѣтственнаго редактора или редакторовъ; г) указаніе типографіи, въ которой изданіе печатается; отвѣтственнымъ редакторомъ можетъ быть только русскій подданный, 25 лѣтъ, правоспособный и не привлеченный къ судебной отвѣтственности по обвиненію въ преступленіяхъ, предусмотрѣнныхъ ст. 7 полож. о выб. въ Госуд. Думу. Разрѣшеніе на изданіе, если нѣтъ законныхъ препятствій, выдается не позднѣе 2-хъ не-

дѣль; для изданій, выходящихъ не на русскомъ языкѣ, срокъ этотъ удлиняется до 2-хъ мѣсяцевъ. Каждый нумеръ выходящаго повременнаго изданія, одновременно съ выпускомъ его изъ типографіи, представляется, въ установленномъ числѣ экземпляровъ, мѣстному чиновнику по дѣламъ печати. Въ каждомъ нумерѣ должны быть напечатаны: фамилія отвѣтственнаго редактора и издателя, а также обозначена типографія, въ которой нумеръ этотъ напечатанъ равно какъ и адресъ редакціи. Хотя административныя взысканія и упразднены по точному смыслу закона, однако по распоряженію мѣстнаго органа по дѣламъ печати, на отдѣльныя нумера можетъ быть налагаемъ арестъ, если нумеръ содержитъ признаки преступнаго дѣянія или неудовлетворяетъ вышеизложеннымъ формальнымъ требованіямъ; распоряженіе объ арестѣ должно быть немедленно представлено въ судебное учрежденіе, которое разсматриваетъ дѣло въ первомъ же за симъ распорядительномъ засѣданіи. Судъ, утверждая арестъ, можетъ постановить о пріостановленіи повременнаго изданія до судебнаго приговора. Суду предоставляется право налагать арестъ и пріостанавливать изданіе также и въ слѣдствіе возбужденныхъ прокуратурой обвиненій въ совершеніи преступленій путемъ печати.

Законъ 26 апрѣля 1906 года упразднилъ предварительную цензуру и для неповременныхъ изданій, переименовавши прежніе цензурные комитеты въ комитеты по дѣламъ печати, а цензоровъ—въ инспекторовъ по дѣламъ печати. Упраздненіе предварительной цензуры и на этотъ разъ не обозначало еще водворенія свободы печати, такъ какъ закономъ установлены значительныя ограничительныя мѣры; такъ, неповременныя изданія, объемомъ болѣе пяти печатныхъ листовъ, за нѣкоторыми исключеніями (ст. 167 уст. ценз.), должны представляться одновременно съ выпускомъ изъ типографіи содержателемъ послѣдней или управляющимъ мѣстному комитету или инспектору по дѣламъ печати въ узаконенномъ числѣ экземпляровъ; изданія объемомъ, не болѣе пяти листовъ, выпускаются изъ типографіи не ранѣе какъ по прошествіи двухъ дней, если изданіе не болѣе одного листа и по прошествіи семи дней, если изданіе имѣетъ размѣръ отъ одного до пяти листовъ, со времени представленія содержателемъ типографіи или управляющимъ его узаконеннаго числа экземпляровъ мѣстному комитету или инспектору по дѣламъ печати. Послѣдніе

могутъ налагать арестъ на всѣ экземпляры изданія, если въ немъ заключаются признаки преступнаго дѣянія, преслѣдуемаго не въ порядкѣ частнаго обвиненія. Одновременно съ наложеніемъ ареста упомянутыя инспектирующія учрежденія должны передать вопросъ объ арестѣ на рѣшеніе судебнаго установленія, которое поступаетъ здѣсь такъ же, какъ въ отношеніи повременныхъ изданій. Однако, разсматриваемый законъ впадаетъ здѣсь въ необъяснимое противорѣчіе, заявляя, что „въ случаѣ отсутствія основаній къ возбужденію уголовнаго преслѣдованія судъ, если въ представленномъ на его разсмотрѣніе произведеніи печати, объемомъ не болѣе пяти печатныхъ листовъ, заключаются признаки преступнаго дѣянія, постановляетъ приговоръ объ уничтоженіи означеннаго произведенія или части его". Здѣсь совершенно непонятно, какимъ образомъ при наличности признаковъ преступнаго дѣянія могутъ отсутствовать основанія къ возбужденію уголовнаго преслѣдованія и какимъ образомъ, не вчиная уголовнаго преслѣдованія, судъ можетъ постановлять приговоръ. Чтобы выйти изъ этого противорѣчія, остается только предположить, что законъ имѣетъ въ виду преступныя дѣянія, непредусмотрѣнныя уголовнымъ закономъ, что хотя и предоставляетъ собою юридическій nonsens, но даетъ возможность суду уничтожать изданія „вреднаго" направленія. Министру внутреннихъ дѣлъ предоставлено право образовывать временные комитеты по дѣламъ печати и назначать въ составъ ихъ должностныхъ лицъ. Лица, неисполнившія установленныхъ закономъ требованій въ отношеніи неповременныхъ изданій, подвергаются или денежнымъ штрафамъ, или тюремному заключенію до 6 мѣсяцевъ по приговорамъ мировыхъ судей, уѣздныхъ членовъ окружныхъ судовъ и самыхъ окружныхъ судовъ, смотря по степени вины.

Отмѣна цензуры повременныхъ и неповременныхъ изданій не создала еще свободы печати. Борьба за сохраненіе старыхъ бюрократическихъ устоевъ заставляетъ правительство прибѣгать для обузданія печати къ такимъ мѣрамъ, которыя по своей суровости далеко оставляютъ за собою прежную цензуру. Достаточно сказать, что за всякое неодобреніе правительственныхъ дѣйствій редакторамъ и издателямъ угрожаютъ тысячные штрафы или тюремное заключеніе, налагаемое въ административномъ порядкѣ. Въ виду этого нѣкоторыя из-

данія сами подчиняютъ себя цензурѣ. О свободѣ печати не можетъ быть рѣчи до тѣхъ поръ, пока не установятся конституціонныя гарантіи этой свободы.

Свобода печатнаго слова ограничивается и другими мѣрами, къ числу которыхъ принадлежитъ надзоръ за типографіями, литографіями и другими заведеніями, имѣющими какое либо отношеніе къ печати. Надзоръ за этими заведеніями подъ наблюденіемъ главнаго управленія по дѣламъ печати принадлежитъ: 1) въ столицахъ и городахъ Вильнѣ, Кіевѣ, Одессѣ, Ригѣ, Варшавѣ и Тифлисѣ—особымъ инспекторамъ; 2) чиновникамъ особыхъ порученій, назначеннымъ для этого губернаторами. На открытіе такого рода заведеній требуется испрошеніе разрѣшенія [1]). Каждая типографія, литографія и металлографія должна имѣть особую книгу, въ которую вносится всякая предназначенная къ напечатанію работа, съ объясненіемъ, во сколькихъ экземплярахъ и какого формата издается [2]). По отпечатаніи всякаго изданія, типографіи и другія подобныя заведенія, обязаны до выпуска изданія въ свѣтъ представлять въ учрежденія по дѣламъ печати опредѣленное число экземпляровъ [3]). Торговля какъ принадлежностями тисненія, такъ равно и произведеніями печати, также подлежитъ надзору. Заведенія, производящія или продающія принадлежности тисненія должны имѣть шнуровую книгу, въ которую заносится всякая продажа, сдѣланная на фабрикѣ или въ магазинѣ, съ означеніемъ имени, званія и мѣстожительства покупателя [4]). Въ случаѣ привоза принадлежностей тисненія изъ-за границы, таможенныя учрежденія сообщаютъ о томъ органамъ контроля за книгопечатаніемъ, съ обозначеніемъ количества ихъ и адресата [5]). Для открытія книжныхъ магазиновъ и кабинетовъ для чтенія также требуется испрошенія разрѣшенія. Въ отношеніи библіотекъ министру внутр. дѣлъ представлено правилами 1884 года: 1) указывать мѣстнымъ начальствамъ тѣ произведенія печати, которыя не

---

[1]) Ст. 157—158.
[2]) Ст. 164.
[3]) Ст. 167.
[4]) Ст. 171.
[5]) Ст. 174.

должны быть допускаемы къ обращенію въ публичныхъ библіотекахъ и читальняхъ и 2) закрывать всякаго рода публичныя библіотеки и читальни въ случаѣ признанной въ томъ необходимости [1]). Первый пунктъ касается и книжныхъ магазинахъ.

Иностранная цензура. Задача иностранной цензуры заключалась въ томъ, чтобы привозимыя изъ-за границы книги дозволять къ обращенію или запрещать, притомъ съ извѣстными условіями или безусловно. Цензурный уставъ рекомендуетъ цензорамъ обращать при этомъ наибольшее вниманіе на цѣль книгъ, духъ ихъ и намѣреніе автора [2]). Въ качествѣ органовъ иностранной цензуры являлись: въ Петербургѣ центральный комитетъ иностранной цензуры, рижскій и одесскій комитеты иностранной цензуры и отдѣльные цензоры въ Москвѣ, Кіевѣ, Вильнѣ и Ревелѣ; кромѣ того, варшавскій и кавказскій цензурные комитеты. Комитетамъ иностранной цензуры доставлялись, для надлежащаго соображенія, изъ главнаго управленія по дѣламъ печати вѣдомости о книгахъ, журналахъ и листкахъ, печатаніе которыхъ или обращеніе въ народѣ запрещены были внутреннею цензурою [3]). Нѣкоторыя установленія, какъ, напр., университеты, императ. академія наукъ и другія, пользуются правомъ получать изъ-за границы произведенія печати безъ разрѣшенія комитетовъ по дѣламъ печати.

Духовная цензура. Духовныя книги, относящіяся къ православному исповѣданію, до изданія законовъ о печати въ 1906 г., были подчинены духовной цензурѣ, главнымъ органомъ которой является Св. синодъ съ подчиненными ему духовными цензурными комитетами. Число послѣднихъ было не велико; главными изъ нихъ являлись цензурные комитеты въ С.-Петербургѣ и Москвѣ, разсматривавшіе всѣ духовныя сочиненія на русскомъ языкѣ и переводы на этотъ языкъ. Другіе комитеты, какъ-то, въ Кіевѣ и Казани при дух. академіяхъ, разсматривали и разрѣшали къ напечатанію лишь

---

[1]) Ст. 175.
[2]) Ст. 181 и 182.
[3]) Ст. 200.

сочиненія лицъ ихъ училищнаго вѣдомства [1]). Духовная цензура отличалась большею строгостью, нежели свѣтская, и задачи духовныхъ цензурныхъ учрежденій были опредѣлены шире. Такъ они должны были наблюдать за тѣмъ, чтобы духовныя сочиненія не только не заключали въ себѣ ничего противнаго христіанской вѣрѣ, но чтобы и въ литературномъ отношеніи были безукоризненны. Въ особенности это относилось до сочиненій, предназначаемыхъ къ употребленію въ школахъ. Уставъ говоритъ о такихъ книгахъ, что они должны быть „или по системѣ лучше и чаще, или по методѣ удобнѣе, нежели прежнія книги [2]). Духовная цензура должна была слѣдить далѣе за тѣмъ, чтобы книги, предназначаемыя для общественнаго употребленія, заключали въ себѣ мысли, сообразныя съ ученіемъ церкви, были бы написаны литературнымъ слогомъ и изложены ясно и правильно [3]). Такимъ образомъ, духовной цензурѣ, въ противоположность цензурѣ свѣтской, принадлежало не только одно наблюденіе за соотвѣтствіемъ содержанія книгъ съ ученіемъ церкви, но и критика ихъ, т. е., оцѣнка правильности ихъ мыслей. Однако, самъ уставъ сознавалъ, что такія обширные задачи невыполнимы; „само собою разумѣется, говоритъ уставъ, что какъ никакое человѣческое сочиненіе не можетъ быть совершенно, то комитетъ, при разсматриваніи такихъ сочиненій, руководствуется благоразумнымъ снисхожденіемъ“ [4]). Не должны были допускаться сочиненія съ большими недостатками, а о тѣхъ изъ нихъ, которыя явно были противны духу христіанства и его нравственному ученію, комитетъ обязанъ былъ представлять Свят. синоду [5]). Въ особенности строго относился уставъ къ переводамъ, говоря что „переводы вообще не одобряются по важнымъ недостаткамъ изложенія, какъ-то, темнотѣ, погрѣшностямъ, нечистотѣ языка и безразсуднымъ опущеніямъ, нарушающимъ связь сочиненія“ [6]). Новые переводы книгъ уже изданныхъ

---

[1]) Ст. 214—218.

[2]) Ст. 247.

[3]) Ст. 251.

[4]) Ст. 261.

[5]) Ст. 262, 265.

[6]) Ст. 271.

одобрялись къ напечатанію только тогда, когда они были или полнѣе или въ самомъ переводѣ исправнѣе прежнихъ [1]). Опредѣленія комитетовъ о книгахъ, касавшихся наиболѣе важныхъ вопросовъ, представлялись Св. синоду и такія сочиненія печатались съ его разрѣшенія [2]). Въ Св. синодъ подавались также жалобы на опредѣленія комитетовъ [3]). Содержатели типографій за напечатаніе книгъ, неодобренныхъ духов. цензурнымъ комитетомъ, подвергались наказаніямъ по уголов. улож., а если сочиненія эти, кромѣ того явно были противны христіанской вѣрѣ и нравственности, то цензурный комитетъ немедленно доносилъ о томъ Св. синоду, а содержатель типографіи предавался суду [4]).

Предварительная духовная цензура повременныхъ изданій уничтожена закономъ 24 ноября 1905 г., неповременныхъ закономъ 26 апрѣля 1906 года.

Глава третья.

ПОЛИЦІЯ ОБЩЕСТВЪ и СОБРАНІЙ.

Литература: *Blackwele.* C.The Law of Meetings. 1907. *F. Friedenthal.* Das öffentliche Vereins und Versammlungsrecht in Deutschland. 1907. *Seidel.* M. Sichercheitspolizei. S. 291—300 (Handb. d. pol. Oek. v. Schönberg).

§ 42. Понятія и система полиціи собраній и обществъ.

Вопросъ о полиціи собраній и обществъ находится въ тѣсной связи съ вопросомъ о правѣ совмѣстной дѣятельности гражданъ ради достиженія тѣхъ или другихъ цѣлей. Такъ какъ единичныя силы и средства отдѣльныхъ лицъ весьма часто оказываются недостаточными для достиженія цѣлей бла-

---

[1]) Ст. 272.

[2]) Ст. 283.

[3]) Ст. 296.

[4]) Ст. 300.

госостоянія и такъ какъ государство также не всегда въ состояніи оказать въ этомъ случаѣ необходимую помощь, то въ дѣйствительной жизни возникаютъ общества или соединенія людей, ставящія себѣ опредѣленныя задачи и достигающія ихъ совмѣстными силами. Современная жизнь европейскихъ государствъ характеризуется безчисленнымъ множествомъ такихъ союзовъ. Множество общеполезныхъ предпріятій и сооруженій обязано своимъ существованіемъ такого рода обществамъ и собраніямъ. Задачами ихъ являются цѣли—хозяйственныя, научныя, моральныя, политическія и проч.

Возникаетъ вопросъ о томъ, какъ относится къ этимъ явленіямъ государство; изучая государственную дѣятельность и издаваемыя государствомъ юридическія нормы, мы видимъ, что эти отношенія неодинаковы, смотря по времени и мѣсту. Въ эпохи сравнительно низкаго уровня политической жизни государства склонны смотрѣть на общества и собранія не столько съ точки зрѣнія ихъ полезности, сколько съ точки зрѣнія ихъ опасности для самой государственной организаціи; отсюда разнаго рода стѣснительныя полицейскія мѣры, всюду практиковавшіяся въ періоды абсолютнаго режима. Такъ какъ, однако, государственная организація не есть величина неизмѣнная, но, напротивъ, совершенствующаяся съ ростомъ политическаго самосознанія отдѣльныхъ общественныхъ группъ и всего государственнаго населенія, то и отношенія государства къ собраніямъ и обществамъ также измѣняютъ свой характеръ, въ томъ, именно, смыслѣ, что государство начинаетъ смотрѣть на нихъ болѣе съ точки зрѣнія ихъ полезности, не игнорируя, однако, вопроса и о томъ, что они могутъ быть въ томъ или другомъ отношеніи опасными. Эта послѣдняя точка зрѣнія и подлежитъ въ данномъ случаѣ нашему разсмотрѣнію.

Явленія современной намъ жизни показываютъ, что общества и собранія могутъ представлять опасности двоякаго рода—для организаціи государственной власти и для отдѣльныхъ лицъ. Въ первомъ случаѣ представляются опасными общества и собранія политическаго характера, преслѣдующія цѣли измѣненія существующей формы государственнаго устройства, низложенія царствующей особы или цѣлой династіи или иныя, прямо или косвенно связанныя съ этой главной цѣлью задачи. Нѣтъ ни одного государства, которое относилось бы

равнодушно къ подобнаго рода обществамъ и собраніемъ, такъ какъ это равнялось бы самоотрицанію. Вотъ почему, въ виду наличности политическихъ обществъ и собраній, государственная власть всюду считаетъ необходимымъ установить извѣстнаго рода требованія, соблюденіе которыхъ, не нарушая принципа политической и гражданской свободы, представляло бы нѣкотораго рода гарантіи неприкосновенности государственнаго строя со стороны политическихъ и иныхъ обществъ и собраній. Эти требованія, какъ увидимъ, неодинаковы, находясь въ зависимости отъ степени развитія самой политической структуры государства.

Но общества и собранія могутъ представлять разнаго рода опасности и для отдѣльныхъ лицъ, для ихъ жизни, здоровья, чести, имущества и проч. Если, съ одной стороны, общества и собранія могутъ возмѣщать недостаточность индивидуальныхъ силъ, то, съ другой, они могутъ наносить личности вредъ путемъ преслѣдованія преступныхъ и безнравственныхъ цѣлей. Вредъ этотъ можетъ касаться какъ лицъ, входящихъ въ составъ такихъ обществъ и собраній въ силу обмана, заблужденія, неопытности или принужденія, такъ и тѣхъ лицъ, противъ которыхъ направляется дѣятельность преступныхъ сообществъ и собраній и которыя находятся, слѣдовательно, внѣ состава этихъ обществъ или собраній. Опять же слѣдуетъ сказать, что нѣтъ ни одного государства, которое не боролось бы противъ такихъ организацій.

Наконецъ, даже и вполнѣ дозволенныя, преслѣдующія вполнѣ законныя цѣли собранія и общества могутъ все же представлять опасности для отдѣльныхъ лицъ, порождаемыя борьбой промышленныхъ и иныхъ интересовъ, или непредусмотрительностью и невниманіемъ къ благу отдѣльныхъ лицъ со стороны организаторовъ такихъ обществъ и собраній или вообще со стороны лицъ, въ нихъ входящихъ. Государственная организація, не преслѣдующая, по своей идеѣ, личныхъ цѣлей, является и здѣсь на стражѣ общихъ и индивидуальныхъ интересовъ, предупреждая грозящія опасности, и тѣмъ ограждая жизнь и другія блага гражданъ.

Посмотримъ, въ какую форму выливается полиція собраній и обществъ въ различныхъ европейскихъ государствахъ.

§ 43. Полиція обществъ по дѣйствующимъ законодательствамъ.

Безусловному запрещенію подлежатъ въ Германіи всѣ тайныя общества, какую бы цѣль они ни преслѣдовали, общества, въ которыхъ требуется безусловное повиновеніе высшимъ органамъ и, наконецъ, такія, которыя ставятъ себѣ цѣлью всякими средствами препятствовать дѣятельности государственныхъ учрежденій. Всѣ прочія общества могутъ быть образуемы свободно, безъ всякаго разрѣшенія со стороны администраціи. Однако, германскія законодательства различаютъ, подобно большинству другихъ, политическія и неполитическія общества: первыя поставлены въ извѣстныя условія; такъ, они должны имѣть свой представительный органъ, не должны допускать въ свой составъ малолѣтнихъ обоего пола, лицъ военнаго званія и проч.: они обязаны доводить до свѣдѣнія полиціи о времени и мѣстѣ своихъ засѣданій, представлять списки своихъ членовъ и сообщать о всѣхъ происходящихъ измѣненіяхъ. Полиціи принадлежитъ право закрывать общества, если они обнаруживаютъ противозаконную дѣятельность; однако, въ Пруссіи закрытіе общества можетъ послѣдовать только въ силу судебнаго приговора, полиція же можетъ лишь временно пріостановить его дѣятельность. Въ цѣляхъ преслѣдованія соціалъ-демократіи въ Германіи былъ изданъ 21 окт. 1878 года довольно суровый законъ, крайне стѣснявшій свободу обществъ; но срокъ дѣйствія этого закона истекъ въ 1890 году и послѣ того онъ возобновленъ не былъ. Общества, не имѣющія политическаго характера могутъ существовать внѣ всякихъ органиченій, подчиняясь лишь общему полицейскому надзору.

Во Франціи до послѣдняго времени существовали строгіе законы объ ассоціаціяхъ, требовавшіе для ихъ возникновенія разрѣшенія отъ правительства. Мало того, всякое общество, хотя бы и разрѣшенное, могло быть закрыто правительствомъ безъ указанія мотивовъ и безъ права обжалованія такихъ распоряженій. Эти суровыя постановленія закона на практикѣ, однако, рѣдко примѣнялись и лишь въ самое послѣднее время правительство Франціи признало необходимымъ привести законы и практику въ соотвѣтствіе. Это было дости-

гнуто изданіемъ закона 1 іюля 1901 года, отмѣнившимъ прежнее законодательство. За исключеніемъ религіозныхъ конгрегацій, новый законъ въ значительной мѣрѣ обезпечиваетъ свободу образованія обществъ [1]).

Законъ 1 іюля 1901 года предоставляетъ гражданамъ право свободнаго образованія союзовъ или обществъ безъ испрошенія особаго разрѣшенія отъ правительства и даже безъ предварительнаго заявленія. Послѣднее является необходимымъ лишь для тѣхъ союзовъ, которые желаютъ пользоваться правами юридическихъ лицъ; наконецъ, для союзовъ, желающихъ быть признанными общественно-полезными, съ болѣе широкими правами, требуется разрѣшеніе государственнаго совѣта. Запрещенными считаются тѣ союзы, которые преслѣдуютъ незаконныя цѣли, что-либо недозволенное, противное добрымъ нравамъ или стремящіеся къ причиненію ущерба цѣлости національной территоріи или республиканской формѣ правленія. Въ отношеніи ассоціацій, желающихъ пользоваться правами юридическихъ лицъ, установлено правило, по которому объ учрежденіи такихъ союзовъ должно быть сдѣлано, помимо опубликованія во всеобщее свѣдѣніе, заявленіе въ префектуру того департамента или въ су-префектуру того округа, въ которомъ будетъ находиться управленіе ассоціаціи. Въ заявленіе должны быть указаны названіе и задача ассоціаціи, мѣстонахожденіе ея учрежденій, а также имена, профессіи и мѣстожительства тѣхъ лицъ, на которыхъ, въ какомъ-либо отношеніи, возлагается завѣдываніе или управленіе ассоціаціей. При заявленіи долженъ быть представленъ уставъ ассоціаціи. О всѣхъ перемѣнахъ въ составѣ ассоціацій и въ ихъ уставахъ должно быть доводимо до свѣдѣнія правительственной администраціи въ трехмѣсячный срокъ.

Недозволенныя ассоціаціи, а равно возникнувшія и существующія безъ соблюденія установленныхъ условій, могутъ быть закрыты, по постановленію суда, причемъ виновные подвергаются отвѣтственности, какъ денежной, такъ и уголовной. Характерную черту новѣйшаго законодательства Франціи объ ассоціаціяхъ составляетъ, между прочимъ, воспрещеніе вла-

---

[1]) Журн. Мин. Юстиціи 1901 г. № 8, стр. 270 и слѣд.

дѣть недвижимымъ имуществомъ въ размѣрахъ большихъ, чѣмъ какіе необходимы для осуществленія преслѣдуемыхъ задачъ; имущества, превосходящія эти размѣры, должны быть отчуждены и вырученныя суммы внесены въ кассу ассоціаціи.

Что касается религіозныхъ конгрегацій, то они могутъ быть образуемы не иначе, какъ на основаніи особаго законодательнаго акта, причемъ ходатайство объ учрежденіи такихъ конгрегацій, съ приложеніемъ всѣхъ необходимыхъ документовъ, представляются министру внутреннихъ дѣлъ. Разрѣшенная конгрегація не можетъ создать ни одного новаго учрежденія иначе, какъ на основаніи декрета государственнаго совѣта. Закрытіе конгрегаціи или какого-либо ея учрежденія можетъ послѣдовать по постановленію совѣта министровъ. Всѣ конгрегаціи подчинены надзору мѣстныхъ правительственныхъ учрежденій и по ихъ требованіямъ обязаны представлять отчеты, описи и разнаго рода другіе документы.

Учрежденіе профессіональныхъ синдикатовъ, промышленныхъ обществъ и обществъ взаимопомощи подлежитъ дѣйствію особыхъ законовъ.

Въ Англіи существуетъ свобода обществъ, за исключеніемъ незаконныхъ, т. е., преслѣдующихъ незаконныя цѣли и насильственное нарушеніе порядка. Изъ политическихъ обществъ недозволенными считаются тѣ, которыя устанавливаютъ связь и сношенія съ другими обществами.

Что касается Россіи, то учрежденіе обществъ, по уставу о предупр. и пресѣч. преступленій, дозволялось здѣсь съ разрѣшенія мѣстныхъ и центральныхъ учрежденій, смотря по характеру обществъ. Противозаконными и, слѣдовательно, недозволенными обществами считались: 1) „всѣ тайныя общества, съ какой бы цѣлью они ни были учреждены; 2) всѣ, преслѣдующія вредную цѣль, товарищества, кружки, артели и проч., подъ какимъ бы наименованіемъ они ни существовали; 3) всѣ тѣ общества, которыя, по исходатайствованіи надлежащаго на нихъ разрѣшенія, уклонялись отъ цѣли ихъ учрежденія, или прикрывали благовидными дѣйствіями такое направленіе, которое въ какомъ-либо отношеніи вредно для государственнаго благоустройства и общественной нравственности; 4) всѣ

тѣ общества, которыя воспрещены, обнародованнымъ въ установленномъ порядкѣ, положеніемъ комитета министровъ“ [1]).

4 марта 1906 г. былъ изданъ новый законъ о союзахъ и обществахъ. Въ законѣ прежде всего установляется понятіе общества—это соединеніе нѣсколькихъ лицъ, имѣющихъ предметомъ своей дѣятельности опредѣленную цѣль, не состоящую въ полученіи прибыли. Союзомъ называется соединеніе нѣсколькихъ такихъ обществъ, хотя бы чрезъ ихъ уполномоченныхъ. Тѣ и другія образуются явочнымъ порядкомъ съ соблюденіемъ, однако, слѣдующихъ требованій: они должны имѣть уставъ; воспрещаются общества: 1) преслѣдующія цѣли, противныя общественной нравственности, или закону, или угрожающія общественному спокойствію и безопасности; 2) политическія общества, когда учрежденія ими управляющія, находятся за границей. Лица, состоящія на службѣ, хотя бы по вольному найму, могутъ образовывать общества не иначе, какъ на основаніи устава, утвержденнаго правительствомъ; кромѣ того, такія общества не должны преслѣдовать политическихъ цѣлей или, хотя бы даже цѣлей несовмѣстимыхъ съ долгомъ службы; начальство можетъ своей властью пріостановить дѣятельность такихъ обществъ впредь до рѣшенія соотвѣтствующаго министра, то же начальство можетъ воспретить служащимъ участіе въ другихъ обществахъ. Въ каждой губерніи регулированіе этого дѣла возлагается на губернскія объ обществахъ присутствія, по составу совпадающія съ присутствіями по земскимъ и городскимъ дѣламъ. Заявленіе относительно образованія общества подается губернатору, который, въ случаѣ встрѣченнаго имъ препятствія, передаетъ заявленія присутствію, причемъ общество можетъ открыть свои дѣйствія, если со стороны администраціи не послѣдуетъ отзыва въ теченіе двухъ недѣль. Общества, желающія имѣть права юридическихъ лицъ, должны быть зарегистрированы и самые уставы ихъ должны быть составлены болѣе детально; регистрація общества разрѣшается вышеупомянутымъ присутствіемъ въ теченіе мѣсячнаго срока, причемъ въ случаѣ внесенія общества въ реестръ объ этомъ дѣлается публикація.

---

[1]) Св. з. т. XIV. Уст. о пред. и пресѣч. преступл. ст. 118.

Устраиваемыя обществами публичная собранія подчиняются постановленіямъ о собраніяхъ. Губернаторъ или градоначальникъ должны быть увѣдомляемы о составѣ правленія или бюро общества и о всѣхъ измѣненіяхъ, происходящихъ въ этомъ составѣ; при несоблюденіи установленныхъ требованій или, если общество будетъ угрожать общественной безопасности, губернаторъ вправѣ пріостановить дѣятельность общества собственной властью; право закрытія общества принадлежитъ губернскому или городскому по дѣламъ объ обществахъ присутствію, постановленія котораго заинтересованными лицами могутъ быть обжалованы въ сенатъ, а равно губернаторомъ, представляющимъ дѣло министру внутр. дѣлъ; при несогласіи министра съ постановленіемъ присутствія, дѣло переходитъ также въ сенатъ, по первому департаменту.

Въ частности, въ отношеніи профессіональныхъ обществъ установлено, что они не могутъ составлять союзовъ, что въ составъ ихъ могутъ входить только лица, занимающіяся однородными занятіями по торговлѣ или промышленности; заявленіе объ образованіи профессіональныхъ обществъ подается фабричному инспектору или соотвѣтствующему ему должностному лицу, которые передаютъ его губернатору для дальнѣйшаго направленія по общему порядку.

§ 44. Полиція собраній.

Въ Германіи, по закону 19 апрѣля 1908 г. собранія раздѣляются на три разряда: 1) тѣ, которыя возникаютъ безъ всякаго разрѣшенія или заявленія, куда относятся непубличныя собранія обществъ, а изъ публичныхъ только тѣ, которыя не обсуждаютъ политическихъ вопросовъ, происходятъ въ закрытыхъ помѣщеніяхъ и ведутся на нѣмецкомъ языкѣ; сюда же относятся избирательныя собранія; 2) собранія созываемыя по заявленіи полиціи, куда относятся всѣ публичныя политическія собранія, при чемъ заявленіе полиціи или простая публикація въ газетахъ дѣлается за 24 часа до начала собранія; 3) собранія, созываемыя съ разрѣшенія полиціи, куда относятся всѣ публичныя собранія подъ открытымъ небомъ, а равно шествія по улицамъ и площадямъ.

По общему правилу рѣчи на собраніяхъ должны произноситься на нѣмецкомъ языкѣ, за исключеніемъ международ-

ныхъ конгрессовъ, избирательныхъ собраній въ рейхстагъ и мѣстные ландтаги, а равно собраній въ тѣхъ мѣстностяхъ, гдѣ инородческое населеніе составляетъ не менѣе 60% всего населенія. Полиція имѣетъ право посылать на публичныя собранія уполномоченнаго, закрывать ихъ въ указанныхъ закономъ случаяхъ и привлекать виновныхъ къ судебной отвѣтственности. Новый законъ даетъ женщинамъ право присутствовать на публичныхъ политическихъ собраніяхъ, чего раньше они были лишены. Но, въ общемъ, упомянутый законъ далеко не принадлежитъ къ числу либеральныхъ.

Законодательство Англіи допускаетъ свободу собраній какъ въ закрытыхъ помѣщеніяхъ, такъ и подъ открытымъ небомъ. Это, однако, не значитъ, что въ Англіи свободно допускаются собранія, ставящія себѣ задачей ниспроверженіе существующаго государственнаго строя, или заговоры противъ королевской власти, или совершеніе другихъ преступленій. Такія собранія считаются незаконными и могутъ быть воспрещены полиціей. Кромѣ того, всякое нарушеніе порядка въ собраніи, грозящее общественной безопасности, также можетъ быть поводомъ къ распущенію собранія.

Во Франціи, на основаніи закона 1881 г. дозволяются собранія, какъ въ закрытыхъ помѣщеніяхъ, такъ и подъ открытымъ небомъ безъ всякаго предварительнаго разрѣшенія со стороны администраціи. До изданія закона 28 марта 1907 года требовалось только извѣщеніе полиціи о мѣстѣ и времени собранія за 24 часа до его начала. Законъ 28 марта 1907 г. отмѣнилъ и это извѣщеніе, такъ что всякаго рода публичныя собранія могутъ устраиваться совершенно свободно; требуется, чтобы собраніе избрало бюро, по крайней мѣрѣ, изъ трехъ лицъ, отвѣтственное за сохраненіе установленнаго порядка и наблюдающее за тѣмъ, чтобы рѣчи въ собраніи не получили преступнаго характера. Продолжительность засѣданій ограничивается 11 часами ночи [1]), но полиція можетъ распустить собраніе и ранѣе, если того требуетъ бюро собранія, или если въ собраніи начинаютъ совершаться насилія. На улицахъ собраніи воспрещены.

Что касается Россіи, то отсутствіе закона о собраніяхъ, съ одной стороны, усиленное стремленіе общества обсуждать въ

---

[1]) Вообще полицейскимъ часомъ, т. е., временемъ, когда закрываются всѣ публичныя заведенія.

публичныхъ собраніяхъ политическія злобы дня, заставило правительство издать законы 12 октября 1905 года и 4 марта 1906 г.; на основаніи послѣдняго закона полиція собраній въ Россіи представляется въ слѣдующемъ видѣ. Законъ не подвергаетъ никакой регламентаціи частныя собранія, занимаясь исключительно собраніями публичными, понимая подъ послѣдними собранія, доступныя неопредѣленному числу лицъ, притомъ лично неизвѣстныхъ устроителямъ собраній. Такія собранія могутъ быть устраиваемы какъ подъ открытымъ небомъ, такъ и въ закрытыхъ помѣщеніяхъ; первыя дозволяются концессіоннымъ порядкомъ, путемъ испрошенія разрѣшенія у мѣстнаго полицейскаго начальства; для образованія же собранія въ закрытомъ помѣщеніи требуется подача заявленія полиціи не позднѣе какъ за трое сутокъ до открытія собранія или до оглашенія во всеобщее свѣдѣніе; когда собраніе созывается не въ мѣстѣ постояннаго пребыванія начальника полиціи, то заявленіе подается за семь сутокъ до открытія собранія или оглашенія о немъ. Однако, этотъ явочный порядокъ, въ сущности, мало чѣмъ отличается отъ концессіоннаго, такъ какъ полиція имѣетъ право не дозволить собранія не только при несоблюденіи законныхъ требованій, но также и въ томъ случаѣ, когда собраніе, по мнѣнію полиціи, противорѣчитъ требованіямъ общественной нравственности, или угрожаетъ общественному спокойствію и безопасности. Отсюда мы видимъ, что полиціи предоставляется закономъ широкая возможность дѣйствовать въ этомъ случаѣ по своему личному усмотрѣнію. Если открытіе собранія допущено, то оно можетъ быть закрыто полицейскимъ чиновникомъ въ слѣдующихъ слѣчаяхъ: 1) когда собраніе отклоняется отъ предмета его занятій; 2) когда въ собраніи высказываются сужденія, возбуждающія вражду одной части населенія противъ другой; 3) когда въ собраніи производятся не разрѣшенные денежные сборы; 4) когда въ немъ окажутся лица, въ собранія недопускаемыя, какъ-то лица вооруженныя, помимо лицъ военныхъ и чиновъ полиціи, учащіеся въ низшихъ и среднихъ учебныхъ заведеніяхъ и когда всѣ подобнаго рода лица не покинутъ собранія; 5) когда нарушенъ порядокъ собранія мятежными возгласами либо заявленіями, восхваленіемъ или оправданіемъ преступленій, возбужденіемъ къ насилію или неповиновенію властямъ, или же распространеніемъ преступныхъ воззваній или изданій

и когда вслѣдствіе того собраніе приняло характеръ, угрожающій общественному спокойствію и безопасности. Неправильныя или незаконныя дѣйствія чиновъ полиціи въ отношеніи публичныхъ собраній могутъ быть обжалуемы не въ судебномъ, но лишь въ административномъ порядкѣ.

Собранія обществъ подчиняются тѣмъ же требованіямъ, только что онѣ не могутъ быть воспрещены по общему порядку, если предметъ собранія разрѣшенъ его уставомъ. Разнаго рода съѣзды могутъ быть устраиваемы съ разрѣшенія министра внутреннихъ дѣлъ по соглашеніи съ другими министрами.

Въ случаѣ крупныхъ внутреннихъ безпорядковъ и народныхъ волненій, всюду въ европейскихъ государствахъ предпринимаются особыя мѣры, заключающіяся въ объявленіи безпокойныхъ мѣстностей въ состояніи усиленной охраны, въ призывѣ войска и въ употребленіи въ дѣло оружія [1]).

Глава четвертая.

ИНДИВИДУАЛЬНАЯ ПОЛИЦІЯ.

§ 45. Понятіе индивидуальной полиціи.

Подъ индивидуальной полиціей надо разумѣть ту полицейскую дѣятельность государства, которая направлена противъ отдѣльныхъ лицъ или тайныхъ ихъ организацій, въ цѣляхъ предупрежденія опасностей, угрожающихъ отъ нихъ благамъ частныхъ лицъ. Въ этомъ случаѣ полицейскимъ органамъ государства приходится бороться противъ, такъ называемыхъ, общихъ преступленій и имѣть дѣло, большею частью, съ организованнымъ классомъ профессіональныхъ преступниковъ.

Хотя въ настоящее время общепризнано, что изъ года въ годъ совершается всюду огромное число преступленій, и что, слѣдовательно, должны для этого существовать свои причины, все же нѣтъ такихъ государствъ, въ которыхъ не было

---

[1]) О всѣхъ этихъ мѣрахъ см. общую часть.

бы предупредительной полицейской дѣятельности, непосредственно направленной не на причины, но на самыя преступныя дѣянія. Это легко объясняется тѣмъ, что борьба съ причинами преступленій предполагаетъ слишкомъ сложную работу, заключающуюся въ пересозданіи всего соціальнаго строя. Проведеніе такой реформы встрѣчаетъ пока непреодолимыя затрудненія; частичныя реформы, заключающіяся въ распространеніи народнаго образованія, въ заботахъ объ экономическомъ благостояніи низшихъ классовъ народа, въ регулированіи отношеній между рабочими и работодателями, и т. п.,—оказываются недостаточными въ борьбѣ съ преступленіями; поэтому предупредительная полицейская дѣятельность всюду признается необходимой, такъ какъ при наличности соціальныхъ и иныхъ причинъ преступленій, обусловливающихъ опредѣленное ихъ число, все же нѣкоторыя изъ нихъ могутъ быть предупреждены и остановлены спеціально назначенными для этой цѣли органами; такой результатъ, хотя бы и назначительный, все же является въ этомъ дѣлѣ нѣкоторымъ плюсомъ. Помимо того, ни одно государство не можетъ отказаться отъ предупредительной полицейской дѣятельности хотя бы уже потому одному, что на немъ лежитъ обязанность защищать права и интересы гражданъ отъ насильственныхъ нападеній. Даже съ этической точки зрѣнія предупредительная дѣятельность имѣетъ за себя болѣе существенныя данныя, нежели дѣятельность карательная.

Современныя государства, признавая, что преступная дѣятельность, въ большинствѣ случаевъ, является организованной, въ особенности, въ столичныхъ и другихъ большихъ городахъ, ставятъ себѣ первой задачей, въ дѣлѣ предупрежденія преступленій, изученіе этой преступной организаціи. Результаты изученія получаются весьма поучительные. Оказывается, что преступный людъ, въ дѣлѣ своей организаціи, нашелъ для себя много полезныхъ указаній въ самой государственной организаціи; преступный міръ—это государство въ государствѣ: здѣсь єсть свое высшее начальство, своя администрація, свои совѣщательные и рѣшающіе органы, свое воспитаніе и образованіе, свои кассы взаимопомощи и т. п. Принципъ раздѣленія труда нашелъ здѣсь весьма детальное примѣненіе. Преступныя организаціи развиваются паралельно съ ростомъ общей культуры; чѣмъ выше культура населеннаго

мѣста, тѣмъ совершеннѣе преступныя организаціи, и наоборотъ. Главнымъ центральнымъ мѣстомъ ихъ служатъ столицы и города съ большимъ и промышленнымъ населеніемъ; чѣмъ ниже культура, тѣмъ слабѣе преступная организація; въ маленькихъ городахъ и деревняхъ, съ слабо развитой культурой, мы почти вовсе не находимъ профессіональнаго класса преступниковъ, встрѣчаясь лишь съ преступниками случайными.

Имѣя нѣкоторыя свѣдѣнія о преступной организаціи, зная мѣста собраній опаснаго люда, полицейскія учрежденія имѣютъ нѣкоторую возможность слѣдить за ними и предупреждать, предпринимаемыя ими, преступленія. Къ числу мѣръ общаго характера, предпринимаемыхъ во всѣхъ культурныхъ государствахъ въ борьбѣ съ преступленіями, принадлежатъ, помимо постоянной наблюдательной дѣятельности органовъ наружной полиціи, фотографированіе преступниковъ, антропометрическія измѣренія, устройство морговъ [1]). Мѣры двухъ первыхъ родовъ ведутъ къ констатированію тождества личности преступниковъ, послѣдняя—вообще содействуетъ раскрытію преступленій. Установленіе тождества личности бываетъ важно для полицейскихъ учрежденій, въ особенности, при поимкѣ бѣжавшихъ преступниковъ или совершающихъ повторныя преступленія по отбытіи наказанія.

Организуя вообще борьбу съ преступнымъ людомъ, европейскія и другія культурныя государства обращаютъ на нѣкоторыя роды преступленій свое особое вниманіе даже и въ томъ случаѣ, когда они совершаются не профессіональными преступниками. Въ частности, сюда относятся мѣры борьбы съ преступленіями, угрожающими жизни, здоровью, свободѣ, чести и имуществу человѣческой личности.

§ 46 Мѣры индивидуальной полиціи въ борьбѣ съ преступленіями, угрожающими жизни и здоровью человѣческой личности.

Борьба промышленныхъ интересовъ и стремленіе къ легкому обогащенію заставляютъ иногда людей, съ недостаточно

---

[1]) Моргомъ называется особое учрежденіе, куда органами полиціи доставляются, найденные ими, трупы людей; благодаря искусственной низ-

развитыми нравственными убѣжденіями, прибѣгать къ такимъ мѣрамъ, которыя грозятъ жизни и здоровью другихъ лицъ. Иногда подобнаго же рода дѣятельность обнаруживается въ силу особенностей религіозныхъ и нравственныхъ воззрѣній. Но ко всѣмъ такого рода случаямъ государственная организація не можетъ относиться пассивно и равнодушно, такъ какъ всегда въ такихъ случаяхъ одни лица, по тѣмъ или другимъ основаніямъ, сознательно угрожаютъ здоровью и жизни другихъ лицъ. Такъ, къ подобнаго рода опаснымъ и преступнымъ дѣяніямъ людей относится практикующееся иногда еще и въ настоящее время уродованіе дѣтей въ цѣляхъ наиболѣе выгоднаго занятія нищенскимъ промысломъ. Хотя и самое нищенство запрещено всѣми законодательствами культурныхъ народовъ, но оно продолжаетъ существовать подъ разнообразными законными формами. Всѣ законодательства стремятся въ этомъ случаѣ оградить жизнь и здоровье дѣтей, но предупредительныя полицейскія мѣры, къ сожалѣнію, мало достигаютъ цѣли. Гораздо большихъ результатовъ могло бы достигнуть законодальное воспрещеніе пользоваться дѣтьми при акробатическихъ представленіяхъ; въ этомъ отношеніи обращаетъ на себя вниманіе англійскій законъ 15 августа 1904 г., угрожающій тюремнымъ заключеніемъ и денежными штрафами лицамъ, эксплуатирующимъ дѣтей, не достигшихъ 16 лѣт. возраста; законъ категорически воспрещаетъ не только допущеніе дѣтей въ качествѣ акробатовъ, но и въ качествѣ продавцевъ напитковъ или въ качествѣ пѣвцовъ.

Однако, другія государства не стоятъ на высотѣ нравственныхъ требованій и дѣти уродуются въ цѣляхъ акробатическаго промысла съ самыхъ раннихъ лѣтъ.

По основаніямъ религіознаго свойства вредъ здоровью, а иногда и самой жизни, причиняется въ нѣкоторыхъ религіозныхъ сектахъ, какова, напримѣръ, скопческая секта, имѣющая довольно значительное распространеніе въ Россіи. Русское

кой температурѣ, трупы сохраняются довольно долго и выставляются для обозрѣнія публики. Родственники или знакомые, признавши трупъ даютъ полиціи необходимыя свѣдѣнія; начавшіеся розыски могутъ привести къ раскрытію преступленія и преступниковъ.

законодательство высказываетъ прежде всего весьма суровую карательную угрозу въ цѣляхъ предупрежденія распространенія этой секты. Такъ, по уголовному уложенію 1903 г. [1]), скопцы, за распространеніе своей ереси и совращеніе въ нее, подвергаются лишенію всѣхъ правъ состоянія и ссылкѣ въ отдаленный край Восточной Сибири, съ порученіемъ ихъ строжайшему надзору мѣстнаго гражданскаго начальства.

За оскопленіе другихъ посредствомъ насилія назначается каторга до десяти лѣтъ, за самооскопленіе—ссылка на поселеніе въ отдаленную часть Сибири. Скопцамъ запрещается принимать къ себѣ въ семейство, подъ какимъ бы то ни было видомъ, чужихъ дѣтей; помимо того, имъ не выдаются паспорты для отлучекъ [2]). Полиціи вмѣняется въ обязанность всѣми зависящими отъ нея мѣрами „недопускать исполненія изувѣрныхъ покушеній со стороны тѣхъ изъ раскольниковъ, которые принадлежатъ къ ересямъ, соединеннымъ съ свирѣпымъ изувѣрствомъ и фанатическимъ посягательствомъ на жизнь свою или другихъ, или же съ противонравственными, гнусными дѣйствіями“ [3]). Нельзя не видѣть, что борьба съ религіозными предразсудками полицейскими мѣрами крайне затруднительна и мало достигаетъ цѣли; гораздо дѣйствительнѣе мѣры попеченія о народномъ развитіи. Если источникомъ такимъ вредныхъ для здоровья и жизни дѣяній, какъ оскопленіе, является народное невѣжество, то иногда не менѣе опасныя для здоровья и жизни дѣянія имѣютъ своимъ источникомъ преувеличенныя представленія о чести и человѣческомъ достоинствѣ, свойственныя премущественно высшимъ, интеллектуально-развитымъ, общественнымъ классамъ. Сюда относятся *дуэли*. Съ юридичейской точки зрѣнія дуэль есть такое отношеніе между двумя лицами, въ которомъ они, по взаимному соглашенію, при соблюденіи однихъ и тѣхъ же условій и пользуясь однимъ и тѣмъ же оружіемъ, стремятся нанести одинъ другому вредъ здоровью, находя въ этомъ единственное средство возстановленія поруганной чести. Такъ какъ оскорбленіе

---

[1]) Ст. 84—85.

[2]) Уст. пред. и пресѣч. прест. ст. 61—62.

[3]) Ibid. ст. 64.

чести и человѣческаго достоинства всюду считается дѣяніемъ наказуемымъ, то и всѣ подобнаго рода случаи, дающіе поводъ къ дуэлямъ, могутъ подлежать вѣдѣнію судовъ; если же дуэлянты, игнорируя судебныя установленія, прибѣгаютъ къ собственнымъ способамъ возстановленія чести, въ видѣ дуэли, то тѣмъ самымъ они совершаютъ новое преступленіе. Въ виду того, что при дуэли каждый изъ дуэлянтовъ сознательно и намѣренно угрожаютъ здоровью и жизни другаго, то на органахъ полиціи безопасности лежитъ обязанность предупреждать подобнаго рода опасности. Законодательства различныхъ странъ относятся къ этому вопросу неодинаково.

Въ Россіи, на основаніи общихъ полицейскихъ законовъ, дуэль воспрещена; такъ, ст. 227 уст. о предупр. говоритъ: „запрещается, въ случаѣ причиненія обиды, вызывать кого словомъ, письмомъ или пересылкою на поединокъ и выходить на оный по вызову другихъ". Запрещается всякое участіе въ поединкѣ или дуэли; на частныхъ лицъ и на мѣстное начальство законъ возлагаетъ обязанность примирять ссорящихся или непосредственно, или чрезъ посредство третейскихъ судей; въ цѣляхъ предупрежденія дуэли, начальство поручаетъ за ними надзоръ *надежнымъ людямъ* [1]). Уголовное Уложеніе грозитъ суровыми наказаніями не только дуэлянтамъ, но и всѣмъ, принимавшимъ прямое или косвенное участіе въ дуэли; не только дуэль сама по себѣ, но и одинъ вызовъ на дуэль считается наказуемымъ. За причиненіе смерти или тяжкаго тѣлеснаго поврежденія во время дуэли, законъ грозитъ наказаніемъ въ видѣ заключенія въ крѣпости до четырехъ лѣтъ. За соглашеніе съ противникомъ поставить самоубійство одного изъ нихъ въ зависимость отъ жребія или иного условленнаго случая, если въ слѣдствіе такого соглашенія самоубійство послѣдовало, виновный подвергается каторгѣ на срокъ не свыше восьми лѣтъ [2]). Такимъ образомъ, всего строже преслѣдуется американская дуэль. Въ общемъ же, надо сказать, что новое уложеніе относится къ дуэли гораздо снисходительнѣе, нежели старое, такъ какъ послѣднее наказывало всѣхъ участниковъ дуэли, между тѣмъ

---

[1]) Уст. о пред. и прес. прест. ст. 228—237.

[2]) Уголовное 1903 г. Улож. ст. 481—488.

какъ новое не подвергаетъ наказанію ни лицъ, передавшихъ вызовъ, ни секундантовъ, за нѣкоторыми лишь исключеніями. Все же русское законодательство считаетъ дуэли преступными дѣяніями и организуетъ предупредительную полицейскую дѣятельность. Напротивъ, правила 13 мая 1894 г. о разбирательствѣ ссоръ, случающихся въ офицерской средѣ, не только признаютъ въ нѣкоторыхъ случаяхъ дуэль ненаказуемою, но даже обязательною, предписываемою самимъ закономъ [1]). На основаніи этихъ правилъ, командиръ полка о всякомъ оскорбленіи, роняющемъ достоинство офицерскаго званія, нанесенномъ офицеромъ своему товарищу, а равно нанесенномъ офицеру постороннимъ лицомъ, передаетъ на разрѣшеніе суда общества офицеровъ. Послѣдній же, съ особымъ строжайшимъ соблюденіемъ обычной тайны своихъ совѣщаній, принимаетъ мѣры примиренія въ томъ случаѣ, если признаетъ примиреніе согласнымъ съ достоинствомъ офицера и съ традиціями данной части войска; въ противномъ же случаѣ постановляетъ, что поединокъ является единственно приличнымъ средствомъ удовлетворенія оскорбленной чести. Такимъ образомъ, дуэль становится какъ бы обязательною для офицера, такъ какъ въ случаѣ отказа отъ нея офицеръ обязанъ подать въ отставку, а при неисполненіи этого увольняется безъ прошенія. Всѣ тѣ кары, которыми грозитъ уложеніе о наказаніяхъ за дуэли и ихъ послѣдствія, здѣсь оказываются недѣйствительными, такъ какъ дѣла о дуэляхъ, состоявшихся по постановленіямъ офицерскихъ судовъ, направляются въ порядкѣ верховнаго управленія, т. е., изъемлются изъ компетенціи судовъ.

Во *Франціи* дуэли приравниваются къ обыкновеннымъ преступленіямъ, предупреждаемымъ общими полицейскими мѣрами и караемымъ уголовными законами. Убійство на дуэли, по закону, карается, какъ обыкновенное убійство. То же самое надо сказать относительно *Англіи*. Что касается Германіи, то

---

[1]) См. соч. *Н. Дружинина*. Честь, судъ и поединокъ. Журн. Юрид. Общ. 1897 кн. 1 и 2, и *Н. Грошеваго*. Дуэль по русскому праву. Тамъ же кн. 6. Въ этихъ статьяхъ обстоятельно разобраны какъ существо дуэли съ юрид. точки зрѣнія, тамъ и недостатки правилъ 13 мая 1894 года. Ср. также *Ливенсонъ*. Поединокъ въ законод. и наукѣ. 1900.

дуэль считается здѣсь особымъ преступленіемъ. Какъ и въ русскомъ законодательствѣ, представляющемъ заимствованіе изъ германскаго, здѣсь законодательство грозитъ строгими наказаніями за дуэли, а въ войскахъ организуетъ суды чести, назначеніе которыхъ заключается въ примиреніи ссорящихся лицъ военнаго званія, и въ случаѣ неуспѣха, въ наблюденіи за ходомъ дуэли и ея послѣдствіями. Увѣчье и смерть, причиненные поединкомъ, влекутъ за собою для виновнаго уголовную кару [1]). Какъ извѣстно, Германія является такой страной, гдѣ дуэли еще недавно были явленіемъ весьма распространеннымъ,—въ особенности среди учащейся молодежи; дуэль считалась даже средствомъ для воспитанія рыцарскихъ чувствъ и такіе взгляды находили поддержку въ правящихъ сферахъ. Въ настоящее время такія воззрѣнія, повидимому, уже отживаютъ свой вѣкъ.

§ 47. Мѣры индивидуальной полиціи въ борьбѣ съ преступленіями, угрожающими свободѣ человѣческой личности.

Такъ какъ свобода человѣческой личности принадлежитъ къ числу наиболѣе цѣнныхъ благъ, то всѣ культурныя государства создаютъ разнаго рода гарантіи въ цѣляхъ предупрежденія нарушенія этой свободы. Поскольку и въ какихъ случаяхъ свобода личности ограничивается органами власти, объ этомъ было сказано ранѣе. Но и частныя лица, въ преслѣдованіи своихъ цѣлей, могутъ нарушать свободу другихъ лицъ. Поскольку такое нарушеніе выражается въ непосредственномъ лишеніи свободы, сознательномъ и намѣренномъ, оно становится нападеніемъ на человѣческую личность, считается преступнымъ, карается уголовнымъ закономъ и предупреждается полицейскими мѣрами. Такъ какъ, однако, лишеніе свободы въ рѣдкихъ случаяхъ представляетъ какія-либо выгоды для лицъ, лишающихъ свободы, то и преступленіе это въ настоящее время встрѣчается не часто. Сюда могутъ быть отнесены два случая: насильственное помѣщеніе въ дома умалишенныхъ лицъ психически здоровыхъ и насильственное помѣщеніе въ дома терпимости или задержаніе въ нихъ жен-

---

[1]) *П. Шейминъ.* Учеб. права внутр. упр. вып. VI, 4—5.

щинъ, равно какъ и торговля послѣдними. Первое преступленіе встрѣчается, конечно, очень рѣдко и вызывается интересами, главнымъ образомъ, имущественными, когда болѣе или менѣе отдаленные наслѣдники имѣютъ въ виду воспользоваться наслѣдствомъ, переходящимъ къ ближайшему наслѣднику по закону или къ лицу, получающему наслѣдство по завѣщанію. Устранить такое лицо отъ управленія имуществомъ бываетъ возможно путемъ признанія его психически больнымъ. Государство стоитъ, однако, на стражѣ правъ гражданъ и стремится предупреждать подобнаго рода преступныя дѣянія. Поэтому, обыкновенно, требуется для помѣщенія кого-либо въ домъ умалишенныхъ спеціальное освидѣтельствованіе даннаго лица чрезъ спеціалистовъ-врачей.

Насильственное помѣщеніе женщинъ въ дома терпимости или задержаніе въ нихъ представляетъ собой квалифицированное преступленіе, или даже два особыхъ преступленія: одно насильственное лишеніе свободы, другое—насильственное вовлеченіе въ проституцію. Наиболѣе цѣлесообразной мѣрой въ этомъ случаѣ считается закрытіе домовъ терпимости, къ которой и прибѣгли уже многія законодательста Европы. Полиція нравовъ и санитарно—полицейскій надзоръ оказываютъ дѣлу неприкосновенности личности и ея свободы плохую услугу, какъ это доказывается новѣйшими изслѣдованіями [1]). Русское законодательство по вопросу о домахъ терпимости полно противорѣчій; такъ, по ст. 155 уст. о предупр. и пресѣч. прест. дома терпимости воспрещены; вотъ текстъ этой статьи: „запрещается открывать днемъ и ночью домъ свой или наемный для непотребства, входить въ оный и непотребствомъ своимъ или непотребствомъ иныхъ снискивать себѣ пропитаніе“. Но, какъ извѣстно, дома терпимости существуютъ въ Россіи повсемѣстно и нормируются разнообразными полицейскими распоряженіями. Въ самомъ уголовномъ уложеніи имѣется одна (529) ст., по которой „виновный въ принятіи въ притонъ разврата лица жен-

---

[1]) См. *А. Н. Елистратовъ.* О прикрѣпленіи женщины къ проституціи 1903. Въ этомъ трудѣ собрано много очень цѣнныхъ данныхъ по вопросу о проституціи, въ отношеніи, въ особенности, тѣхъ невыгодныхъ послѣдствій, которыя влекутъ за собою для права неприкосновенности личности и личной свободы институты полиціи нравовъ и врачебно-полицейскаго надзора.

скаго пола завѣдомо моложе 21 года наказывается заключеніемъ въ тюрьмѣ; тому же наказанію подлежитъ виновный въ удержаніи въ притонѣ разврата промышляющей непотребствомъ женщины, если она изъявила желаніе оставить свой промыселъ". Такимъ образомъ, дома терпимости или притоны разврата, какъ ихъ называетъ нашъ законъ, сами по себѣ не воспрещаются, но воспрещается лишь допущеніе въ нихъ несовершеннолѣтнихъ женщинъ и насильственное удержаніе въ этихъ домахъ. Если мы обратимся къ ст. 500 того же улож., то найдемъ, что виновный въ задержаніи въ публичномъ домѣ женщины, не внесенной въ списокъ публичныхъ, наказывется заключеніемъ въ исправительномъ домѣ. Помимо этихъ случаевъ русское законодательство грозитъ строгими наказаніями виновнымъ: въ лишеніи свободы задержаніемъ или заключеніемъ вообще; въ продажѣ или передачѣ въ рабство или въ неволю, въ торгѣ неграми, въ похищеніи или сокрытіи малолѣтнихъ дѣтей, незамужнихъ женщинъ, въ насильственномъ принужденіи рабочихъ къ стачкѣ [1]). Какихъ либо особыхъ полицейскихъ предупредительныхъ мѣръ наше законодательство не выработало, кромѣ наблюденія и привлеченія виновныхъ къ отвѣтственности.

Иностранныя законодательства, какъ уже замѣчено, относятся неодинаково къ домамъ терпимости. Одни ихъ запрещаютъ, другія допускаютъ; въ *Германіи* они запрещены закономъ, но допускаются полицейскими распоряженіями, а вмѣстѣ съ тѣмъ установляются и принудительныя освидѣтельствованія публичныхъ женщинъ. Во *Франціи* и другихъ государствахъ европейскаго континента они существуютъ на основаній полицейскихъ разрѣшеній, причемъ нѣтъ достаточныхъ гарантій личной неприкосновенности и свободы женщинъ; напротивъ, въ *Англіи* и нѣкоторыхъ другихъ государствахъ дома терпимости запрещены и принудительнаго освидѣтельствованія женщинъ не допускается [2]).

---

[1]) Угол. Улож. 22 Марта 1903 г. ст. 418—512.

[2]) Iolli V. Gesundheitswesen. Schönberg. Handbuch d. pol. Oekon 4 Auf III 2. S. 351.

§ 48. Мѣры индивидуальной полиціи въ борьбѣ съ имущественными преступленіями.

Имуществу или матеріальнымъ благамъ людей грозятъ опасности, предупрежденіе которыхъ, поскольку онѣ происходятъ изъ намѣренныхъ и злоумышленныхъ дѣяній, составляетъ обязанность органовъ полиціи безопасности. Однимъ изъ самыхъ обыкновенныхъ и распространенныхъ преступленій имущественнаго характера является кража, т. е., тайное похищеніе чужого имущества. Изъ всѣхъ преступленій имущественныя преступленія самыя распространенныя и требующія, слѣдовательно, наибольшаго напряженія дѣятельности полицейскихъ органовъ. Однако же, въ рукахъ полиціи не имѣется, въ цѣляхъ предупрежденіи этихъ преступленій, другихъ средствъ, кромѣ наблюденія за профессіональными преступниками и привлеченія виновныхъ къ судебной отвѣтственности. Въ частности, особенному наблюденію органовъ полиціи подлежатъ притоны и сборища подозрительныхъ лицъ, ночлежные дома, дома терпимости, торговля на толкучихъ рынкахъ и проч. Однимъ изъ средствъ наблюденія служитъ паспортъ.

Матеріальнымъ благамъ людей могутъ грозить опасностями не одни только преступныя дѣянія, но и такія, при помощи которыхъ имущество переходитъ отъ однихъ людей къ другимъ, какъ бы по взаимному соглашенію, въ дѣйствительности же въ силу намѣреннаго присвоенія посредствомъ обмана, или пользованія безвыходнымъ положеніемъ. Къ такого рода дѣяніямъ принадлежатъ, напр. разнаго рода игры на деньги, въ особенности карточныя, а равно ссуды денегъ подъ высокіе проценты. Хотя вообще карточная игра не запрещается закономъ, но обманныя дѣйствія въ этой игрѣ или шулерство, преслѣдуется и полиція имѣетъ наблюденіе за профессіональными шулерами [1]). При разыгрываніи лоттерей также возможны обманы, поэтому лоттереи подлежатъ ограниченіямъ и въ отношеніи ихъ проявляется наблюдательная и предупредительная дѣятельность полицейскихъ органовъ.

Ссуды денегъ подъ высокіе проценты, при пользованіи безвыходностью положенія заемщика, также должны быть причи-

---

[1]) Св. зак. т. XIV. Уст. о пред. и прес. прест. ст. 260—264.

слены къ дѣяніямъ злостнымъ и крайне опаснымъ для экономическаго положенія отдѣльныхъ лицъ. Русское законодательство прямо заявляетъ, что „на обязанность полиціи возлагается, чтобы вредные ростовщики и лихоимцы, какъ сущіе хищники, были строжайше преслѣдуемы“ [1]). Уголовное уложеніе [2]) запрещаетъ взиманіе по ссудамъ болѣе 12% въ годъ и считаетъ такое дѣяніе ростовщичествомъ, наказуемымъ заключеніемъ отъ ареста до исправительнаго дома. Въ частности, какъ отягчающія обстоятельства, законодательствомъ въ Россіи указываются: предложеніе условій, обременительныхъ по ихъ послѣдствіямъ, при завѣдомо стѣснительныхъ обстоятельствахъ заемщика; сокрытіе чрезмѣрнаго роста включеніемъ его въ капитальную сумму, подъ видомъ неустойки, платы за храненіе или инымъ способомъ; занятіе ростовщичествомъ въ качествѣ промысла, въ особенности, въ видѣ выдачи въ ссуду сельскимъ обывателямъ хлѣба или иныхъ припасовъ или денегъ на чрезмѣрно обременительныхъ, несоотвѣтствующихъ мѣстнымъ обычаямъ, условіяхъ, пользуясь крайне тягостнымъ положеніемъ заемщиковъ. Закономъ воспрещается также скупка у сельскихъ обывателей, по несоразмѣрно низкой цѣнѣ, хлѣба на корню, снопами или зерномъ, при завѣдомо крайне тягостномъ положеніи продавца, въ мѣстѣ, не предназначенномъ для торговли.

Иностранныя законодательства также предусматриваютъ ростовщичество.

---

[1]) ibid. ст. 249—259.

[2]) ст. 608—610.

ОТДѢЛЪ ВТОРОЙ.

Внутреннее управленіе по отношенію къ народному здоровью.

Литература. *Фрейбергъ.* Врачебно-санитарное законодательство въ Россіи. 2 изд. 1908 г. *Сводъ* узаконеній и распоряженій по врачебной и санитарной части. 3 тома. *Raptund.* Das öffentliche Gesundheitswesen. 1901. *Новомбергскій.* Врачебное строеніе въ до—Петровской Руси. 1907 г.

Глава первая.

ОБЩЕЕ ПОНЯТІЕ О САНИТАРНОМЪ И МЕДИЦИНСКОМЪ УПРАВЛЕНІИ И ИСТОРІЯ ЕГО РАЗВИТІЯ.

§ 49. Понятіе о санитарномъ и медицинскомъ управленіи.

Государственная дѣятельность въ сферѣ внутренняго управленія, имѣющая въ виду содѣйствіе удовлетворенію физическихъ потребностей личности, обращается прежде всего, какъ мы видѣли, на тѣ отношенія, которыя вызываются нормальнымъ физическимъ существованіемъ личности. Но такъ какъ физическое существованіе человѣка можетъ быть нарушено, то удовлетвореніе его физическихъ потребностей обусловливается также совокупностью тѣхъ факторовъ, которые предупреждаютъ такое нарушеніе или способствуютъ возстановленію нормальнаго физическаго существованія въ случаѣ его нарушенія. Созданіе такихъ факторовъ или условій нормальнаго физическаго существованія далеко превосходитъ силы единичныхъ лицъ; въ виду этого является со своею дѣя-

тельностью государство и ставитъ себѣ задачей содѣйствовать созданію условій, отъ которыхъ зависитъ народное здоровье. Само по себѣ, здоровье является дѣломъ каждаго индивидуума; оно можетъ обусловливаться индивидуальными особенностями физическаго организма отдѣльныхъ лицъ, образомъ жизни и т. д. Но, съ другой стороны, здоровье является результатомъ массы условій, порождаемыхъ общественной жизнью; регулировать эти условія, измѣнять ихъ или устранять не во власти единичной личности; для этого нужна болѣе сильная организація, которую и представляетъ собою государство. Такимъ образомъ, здоровье гражданъ является предметомъ госуд. дѣятельности въ сферѣ внутренняго управленія лишь постольку, поскольку оно есть результатъ общественныхъ условій и по скольку регулированіе этихъ условій не зависитъ отъ отдѣльныхъ лицъ. Госуд. дѣятельность въ сферѣ народнаго здоровья основывается, слѣдовательно, на томъ же принципѣ, который проникаетъ собою все внутреннее управленіе; проявленіе этой дѣятельности признается умѣстнымъ лишъ тамъ, гдѣ обнаруживается недостаточность частныхъ силъ. Затѣмъ, если все вообще внутреннее управленіе можетъ быть разсматриваемо съ двухъ сторонъ, съ полицейской,—предупредительной и положительной, то и госуд. дѣятельность, касающаяся народнаго здоровья, представляетъ тѣ же двѣ стороны. Государство можетъ ставить себѣ цѣлью: 1) созданіе такихъ условій, благодаря которымъ народное здоровье могло бы быть защищаемо отъ угрожающихъ ему опасностей; 2) созданіе такихъ условій, при посредствѣ которыхъ государство содѣйствовало бы вообще укрѣпленію здоровья и, въ случаѣ нарушенія, его возстановленію. Самый предметъ госуд. дѣятельности въ этой области указываетъ на то, что дѣятельность эта находится въ тѣснѣйшей связи съ естествознаніемъ вообще и съ медициной и гигіеной въ частности. Если отъ государства зависитъ опредѣленіе цѣли своей дѣятельности и ея границъ, то самое содержаніе этой дѣятельности можетъ быть указано лишь медициной и гигіеной; вмѣстѣ съ тѣмъ, слѣдовательно, развитіе этой отрасли внутренняго управленія вполнѣ обусловливается развитіемъ указанныхъ наукъ. Что касается научной системы госуд. дѣятельности въ этой сферѣ, то всѣ вообще госуд. мѣры и учрежденія могутъ быть сведены къ двумъ основнымъ категоріямъ: 1) тѣ мѣры и учрежденія,

которыя имѣютъ въ виду предупрежденіе нарушенія здоровья, путемъ воздѣйствія на самыя причины, его порождающія; 2) тѣ, которыя ставятъ себѣ цѣлью возстановленіе уже нарушеннаго здоровья. Въ первомъ случаѣ является, такъ называемая, санитарная дѣятельность; во второмъ—медицинская. Санитарная дѣятельность государства направляется—1) къ предупрежденію заразительныхъ болѣзней; 2) къ предупрежденію болѣзней вообще, порождаемыхъ борьбою различныхъ и, по преимуществу, экономическихъ индивидуальныхъ интересовъ; 3) эта дѣятельность направляется къ созданію положительныхъ мѣръ и учрежденій, способствующихъ улучшенію здоровья. Медицинская дѣятельность заключается въ содѣйствіи возстановленію нарушеннаго здоровья путемъ образованія—медицинскаго персонала и медицинскихъ установленій. Къ этимъ двумъ категоріямъ, т. е., санитарной и медицинской, могутъ быть сведены всѣ мѣры и учрежденія государства, такъ или иначе содѣйствующія народному здоровью. Признаніе необходимости различія между обѣими частями, какъ въ отношеніи ихъ цѣли, такъ и характера госуд. дѣятельности въ томъ и другомъ случаѣ, не является чѣмъ-либо постояннымъ и всегда существовавшимъ, но есть результатъ продолжительнаго развитія, какъ медицинской науки, такъ, съ другой стороны, и госуд. управленія.

§ 50. Исторія санитарнаго и медицинскаго управленія.

Въ первые періоды госуд. развитія не было такъ называемаго, внутренняго управленія. Отсюда ясно, что въ эти періоды не могло быть и той госуд. дѣятельности, которая ставитъ своей задачей содѣйствіе народному здоровью. Между тѣмъ, физическое существованіе человѣка и въ древности, понятно, ни чѣмъ не было гарантировано отъ нарушенія. Люди также заболѣвали, какъ они заболѣваютъ и теперь; также погибали отъ болѣзней цѣлыми массами, какъ погибаютъ и въ настоящее время. Если это обстоятельство вызываетъ энергическую дѣятельность современныхъ государствъ, то оно не могло не обращать на себя вниманія и въ древности. Фактъ заболѣванія и распространенія болѣзней, въ особенности, эпидемическихъ, настолько очевиденъ и притомъ настолько удручающъ, что не могъ оставаться незамѣчен-

нымъ; но существенная разница между современныхъ воззрѣніемъ на болѣзни и тѣмъ, которое существовало ранѣе, заключается во взглядахъ на самыя причины болѣзней. Болѣзни, по воззрѣніямъ народовъ, стоящихъ на низкой степени развитія, являются наказаніями за грѣхи людей, посылаемыми разгнѣваннымъ божествомъ. Предупрежденіе болѣзней или ихъ прекращеніе могло быть достигнуто, по этимъ воззрѣніямъ, лишь путемъ умилостивленія божества, путемъ полученія отъ него прощенія; необходимымъ слѣдствіемъ этого было то, что представители божества на землѣ —священники, жрецы, монахи и всѣ вообще лица, входившія въ составъ духовенства, являлись въ то же время и исцѣлителями болѣзней, врачами; отъ нихъ единственно зависѣло умилостивить Бога и избавить страждущихъ отъ посланнаго наказанія. Но чтобы получить прощеніе грѣховъ и, так. образомъ, избавиться отъ всѣхъ послѣдствій божьяго гнѣва, необходимы были пожертвованія, которыя и шли въ пользу духовенства; послѣднее весьма искусстно умѣло пользоваться этими религіозными предразсудками; по замѣчанію Зандера, „еще въ средніе вѣка, во время свирѣпствовавшей эпидеміи, получившей названіе черной смерти, никто не извлекъ изъ этой болѣзни, изъ этого народнаго бѣдствія, такъ много выгодъ, какъ церковь съ ея искусстными магами“. Чтобы не уронить своего авторитета, духовенство дѣйствительно предпринимало тѣ или другія мѣры противъ болѣзней; такъ, оно устраивало лѣчебницы, отдѣляло больныхъ отъ здоровыхъ; послѣдняя мѣра, сама по себѣ, хотя и могла способствовать прекращенію эпидемическихъ болѣзней, но вовсе не вытекала изъ какихъ-либо санитарныхъ соображеній, но покоилась на тѣхъ же религіозныхъ предразсудкахъ. Заразительныя болѣзни—чума, сифилисъ и другія считались наказаніями за особенно тяжкіе грѣхи, и люди, подвергавшіеся этимъ наказаніямъ, являлись отверженными и изгонялись изъ гражданскаго и церковнаго общества. Вообще, всѣ тѣ немногія мѣры, которыя духовенство считало нужнымъ предпринимать въ видахъ прекращенія и излѣченія болѣзней, не имѣли и не могли имѣть научныхъ основаній.

Въ тотъ періодъ госуд. развитія, который обыкновенно называютъ эпохой феодализма, врачебная наука только что возникала. Сообразно съ духомъ этой эпохи, характеризую-

щейся разрозненностью соціальныхъ элементовъ и стремленіемъ ихъ обособиться въ самостоятельныя цѣлыя, въ самостоятельныя корпораціи, и возникавшая врачебная наука, благодаря университетскимъ корпораціямъ, получила такое же корпоративное устройство и управленіе. Лица, получавшіе медицинское образованіе, пріобрѣтали право на занятіе медицинской практикой; появляются свѣтскіе врачи, приглашаемые, въ качествѣ городскихъ врачей, по преимуществу, въ самостоятельныя городскія общины. Явленіе это не имѣло, однако, вовсе какого-либо общаго характера; городскіе врачи функціонировали лишь въ немногихъ нѣмецкихъ городскихъ общинахъ; никакой врачебно-административной организаціи не было: самая дѣятельность врачей заключалась лишь въ лѣченіи, на сколько это было возможно при низкомъ уровнѣ развитія медицинской науки, не имѣвшей вовсе притязаній на предупрежденіе болѣзней. Опредѣляя въ немногихъ словахъ характеръ попеченія о здоровьи въ тотъ періодъ, о которомъ у насъ идетъ рѣчь, мы должны сказать, что попеченія о здоровьи, какъ госуд. дѣятельности, не существовало; оно было дѣломъ частнымъ, индивидуальнымъ; лѣченіе болѣзней, если и принадлежало отчасти свѣтскимъ врачамъ, получавшимъ спеціальное медицинское образованіе, то, вообще говоря, оно продолжало находиться въ рукахъ духовенства, въ рукахъ монаховъ и знахарей. Лишь съ упроченіемъ абсолютнаго государства начинается госуд. дѣятельность, направленная къ попеченію о народномъ здоровьи. Съ этого же момента установляется связь между внутреннимъ управленіемъ и медицинской наукой, выражающаяся въ томъ, что дѣло науки было указать принципы, проведеніе которыхъ въ жизнь могло бы способствовать сохраненію здоровья, дѣло внутр. госуд. управленія — создать условія, при которыхъ эти принципы дѣйствительно могли бы получить свое осуществленіе. Однако, связь между госуд. дѣятельностью и медицинской наукой установляется прежде всего не въ сферѣ внутр. управленія, но въ сферѣ судебной и, именно, въ сферѣ судебнаго процесса. Государство обращается къ медицин. наукѣ прежде всего потому, что она заключаетъ въ себѣ такія данныя, можетъ сдѣлать такія указанія, которыми можно воспользоваться, какъ средствами доказательства въ уголовномъ процессѣ. Медицинская дѣя-

тельность, направленная къ этой цѣли, получаетъ названіе судебной медицины (Medicina forensis). Но судебная функція не была еще строго отдѣлена отъ административной; судебныя учрежденія были въ то же время и учрежденіями административными. Это обстоятельство, какъ нельзя болѣе, способствовало тому, что медики получили возможность сообщать свои мнѣнія и по другимъ предметамъ, не входившимъ въ сферу судебной медицины, но относившимся къ попеченію о народномъ здоровьи. Судебныя учрежденія, въ свою очередь, получили возможность пользоваться этими указаніями въ своей административной дѣятельности. Однако, на первыхъ порахъ, дѣло этимъ и ограничивалось; указанія науки и проведеніе ихъ въ жизнь были совершенно случайны; госуд. дѣятельности, которая *спеціально* была бы направлена къ попеченію о народномъ здоровьи, не существовало. Какъ самостоятельная вѣтвь внутр. управленія, попеченіе о народномъ здоровьи, является не ранѣе 17 вѣка, когда, подъ вліяніемъ философіи естеств. права, государство поставило себѣ цѣлью, на ряду съ заботой о безопасности, и заботу о благосостояніи. Между тѣмъ, медицинская наука начинаетъ дѣлать значительные успѣхи уже съ XVI вѣка. Этимъ научнымъ успѣхамъ какъ нельзя болѣе способствовало значительное распространеніе эпидемическихъ и вообще заразительныхъ болѣзней, открывшее широкую сферу для приложенія опыта и наблюденій. Наука начинаетъ сознавать ненормальность и вредъ весьма многихъ условій общественной жизни, способствующихъ распространенію заразительныхъ болѣзней, указываетъ также и нѣкоторыя средства, которыя могли бы воспрепятствовать такому распространенію. Въ XVII вѣкѣ наука уже сознаетъ, что одной защиты противъ зараженія недостаточно, но что здоровье само по себѣ имѣетъ извѣстныя условія, созданіе которыхъ превышаетъ единичныя силы и необходимо должно вызывать дѣятельность государственную. Наука, слѣдовательно, признаетъ не только отрицательную дѣятельность, но и положительную, и не только, въ собственномъ смыслѣ, медицинскую часть, но и санитарную. Госуд. практика, однако, не успѣвала за развитіемъ науки. Лишь съ XVII и, по преимуществу, XVIII вѣка, начинается какъ медицинская, такъ и санитарная дѣятельность государства. Въ виду того обстоятельства, что единственно компетентными

лицами въ сферѣ попеченія о народномъ здоровьѣ являлись медики, что они одни могли сказать, что необходимо и что вредно для здоровья, государство прежде всего считаетъ необходимымъ дать медицинскому персоналу извѣстную организацію. Этого оно достигаетъ, какъ путемъ законодательства, такъ и путемъ медико-полицейскихъ распоряженій (Medizinal—Polizeiordnungen). Такія распоряженія, издаваемыя правительствами разныхъ государствъ, не смотря на нѣкоторыя несущественныя различія, сходятся въ томъ, что признаютъ дѣятельность медицинскаго персонала служебною, т. е., такой, которая должна находиться подъ контролемъ и руководствомъ правительства, и считаться, слѣдовательно, частью всей вообще государственной дѣятельности въ сферѣ внутренняго управленія; при этомъ, необходимымъ условіемъ для занятія медицинской практикой ставилось полученіе научнаго медицинскаго образованія и провѣрка его путемъ государственнаго экзамена. Вмѣстѣ съ тѣмъ, государствомъ организуются медицинскія установленія, какъ центральныя, такъ и мѣстныя. Не смотря, однако, на всѣ эти медико-полицейскія распоряженія, дѣятельность медицинскаго персонала и спеціальныхъ медицинскихъ установленій не имѣла еще никакой правильности; это были учрежденія совѣщательныя, мнѣнія которыхъ выслушивались органами общей администраціи лишь въ отдѣльныхъ, исключительныхъ случаяхъ. Самое общественное положеніе медицинскаго персонала было далеко не завиднымъ.

Что касается санитарной дѣятельности государства, то она обращается прежде всего на заразительныя болѣзни и единственной предупредительной и защитительной мѣрой въ этомъ отношеніи являются карантины. Но, на ряду съ этими предупредительными мѣрами, западно-европейскія государства, къ концу періода абсолютизма, сознавали уже необходимость и въ положительной санитарной дѣятельности, въ слѣдствіе чего въ тѣхъ же медико-полицейскихъ уставахъ мы находимъ массу предписаній, направленныхъ къ созданію такихъ санитарныхъ условій, которыя способствовали бы улучшенію и сохраненію здоровья. Однако, въ виду полицейскаго характера, проникавшаго собою всю государственную дѣятельность, и эти предписанія, касавшіяся санитарной части, носили также полицейскій принудительный характеръ;

государство вмѣшивалось въ такія вещи, которыя съ большимъ удобствомъ могли бы быть предоставлены частному и личному усмотрѣнію. Таковы, напримѣръ, уставы и распоряженія относительно одежды, умѣренности въ потребленіи тѣхъ или другихъ предметовъ, охраненія здоровья новорожденныхъ дѣтей и т. п. [1]). Такія распоряженія въ высшей степени стѣснительныя, какъ для органовъ управленія, такъ для управляемыхъ, не достигали, конечно, своей цѣли и, въ большинствѣ случаевъ, оставались на бумагѣ. Но не всѣ распоряженія были таковы; весьма много было и такихъ распоряженій, надлежащее выполненіе которыхъ могло бы дѣйствительно содѣйствовать сохраненію и укрѣпленію народнаго здоровья; таковы, распоряженія объ устройствѣ жилищъ, о содержаніи въ чистотѣ водяныхъ источниковъ и сооруженій, о содержаніи въ чистотѣ улицъ и т. п. Такія распоряженія, и. въ особенности, ихъ выполненіе, были дѣйствительно крайне необходимы, въ виду отсутствія въ самомъ обществѣ сознанія того вреда для здоровья, который является результатомъ антигигіеническихъ условій жизни [2]). Итакъ, характеристическими чертами санитарно-медицинской дѣятельности государства въ періодъ абсолютизма являются слѣдующія: вмѣсто частной, индивидуальной дѣятельности, характеризовавшей собою предшествующій періодъ, является дѣятельность

---

[1]) Такъ, напримѣръ, въ 1778 году 18 іюля въ Баденѣ было издано особое предписаніе о томъ, какъ слѣдуетъ подвязывать пупокъ у новорожденныхъ дѣтей; указывалось также, какъ ихъ должно пеленать и качать. Или, напр. въ Прусскомъ Landrecht'ѣ часть II, tit 20, § 738 и 739 предписывалось, чтобы матери и няньки не клали съ собой спать дѣтей, не достигшихъ 2 лѣт. возраста, во избѣжаніе ихъ удушенія. Предписаніе это было вызвано, существовавшимъ въ народѣ, предразсудкомъ, на основаніи котораго новорожденное дитя до крещенія находится во власти дьявола, но власть эта совершенно парализовалась, если ребенокъ спалъ съ матерью. Въ той же второй части Прусскаго Landrecht'а, въ tit. 2 §§ 67, 68 и 69 предписывалось, что здоровая мать сама должна кормить своихъ дѣтей и что продолжительность этого кормленія зависитъ отъ усмотрѣнія отца. Если же здоровье матери или ребенка, въ слѣдствіе отцовскаго усмотрѣнія будетъ повреждено, то отецъ долженъ подчиниться мнѣнію экспертовъ.

[2]) Функъ, со словъ Бидермана, передаетъ, что въ Берлинѣ, еще въ концѣ XVII столѣтія было общимъ правиломъ устраивать свиные хлѣвы прямо на улицахъ передъ домами.

государственная; установляется связь между этой дѣятельностью и медицинской наукой, выразившаяся первоначально въ появленіи судебной медицины. Главнѣйшею причиною развитія, какъ медицинской науки, такъ и предупредительной санитарной дѣятельности государства, служитъ распространеніе эпидемическихъ болѣзней. Сознается, какъ въ наукѣ, такъ затѣмъ и въ жизни, т. е., въ государственной практикѣ, различіе между санитарной и медицинской дѣятельностью. Заботы государства обращаются, главнымъ образомъ, на часть медицинскую и выражаются въ организаціи медицинскаго персонала; часть санитарная отступала на задній планъ, хотя и здѣсь государство издавало многочисленныя медико-полицейскія распоряженія, проникнутыя, сообразно съ духомъ эпохи, крайне стѣснительной регламентаціей и потому не достигавшія своей цѣли.

Со вступленіемъ государства въ новый періодъ своего развитія, т. е., съ началомъ прошлаго вѣка, и дѣятельность государства, направленная къ содѣйствію народному здоровью, вступаетъ также въ новый фазисъ. Характеристическія черты этого новаго направленія обнаруживаются, однако, не ранѣе 30-хъ годовъ XIX столѣтія. Съ конца XVIII вѣка и начала XIX начинается, какъ извѣстно, реорганизаціонная дѣятельность; все вниманіе обращается на устройство государства; прежнія обветшалыя формы падаютъ и уступаютъ свое мѣсто другимъ; абсолютизмъ замѣняется конституціонализмомъ, но упроченіе новой формы государственнаго устройства является дѣломъ нелегкимъ; переходъ отъ старыхъ формъ къ новымъ не можетъ быть внезапнымъ; не смотря на видимое подавленіе абсолютизма французской революціей, борьба между старыми и новыми началами продолжается, она вызываетъ усиленную дѣятельность лучшихъ умовъ того времени, поддерживаетъ и развиваетъ народное самознаніе и сосредоточиваетъ на себѣ все вниманіе и всю дѣятельность новаго государства. Вотъ почему съ начала прошлаго вѣка, на первый планъ выдвигается вопросъ о госуд. устройствѣ, вопросы же управленія получаютъ второстепенное значеніе, вотъ почему, въ частности, и та сфера управленія, которая имѣетъ въ виду народное здоровье, не сосредоточиваетъ на себѣ должнаго вниманія государства и не представляетъ признаковъ сколько-нибудь значительнаго развитія. Государствен-

ная дѣятельность въ этой сферѣ является по прежнему, главнымъ образомъ, медицинской, хотя самая организація этой части получаетъ болѣе правильности и стройности, нежели въ предшествующій періодъ. Медицинскій надзоръ и руководство ввѣряется медицинскимъ коллегіямъ и коммиссіямъ, которыя или существуютъ самостоятельно, или входятъ въ составъ вновь образовавшихся министерствъ и, по преимуществу, въ министерство внутреннихъ дѣлъ. Въ составъ этихъ коллегій входятъ спеціалисты, лица, получившія высшее медицинское образованіе; но самыя коллегіи являются учрежденіями лишь совѣщательными, непользующимися никакимъ дѣйствительнымъ вліяніемъ на медицинское дѣло. Среднія, областныя или провинціальныя медицинскія учрежденія образованы такъ же, какъ и центральныя; главное руководство и контроль надъ медицинскою частью принадлежитъ въ каждой области общимъ административнымъ учрежденіямъ, при которыхъ существуютъ, равно какъ и при центральныхъ, совѣщательные медицинскіе совѣты или коммиссіи; то же надо сказать и о низшихъ административныхъ дѣленіяхъ—уѣздахъ, округахъ и о мѣстныхъ —городскихъ и сельскихъ общинахъ.

Такимъ образомъ, въ началѣ прошлаго вѣка мы видимъ стройную медицинскую организацію, въ основаніе которой положено бюрократическое начало; главная роль въ сферѣ медицинскаго управленія принадлежитъ представителямъ общей администраціи; спеціалистамъ же медикамъ отведено лишь второстепенное мѣсто въ совѣтахъ и коммиссіяхъ при общихъ учрежденіяхъ, гдѣ они пользуются лишъ совѣщательнымъ голосомъ. Въ этомъ отношеніи медицинская часть, не смотря на присущія исключительно ей особенности, поставлена въ такія же условія, какъ и прочія вѣтви управленія. За исключеніемъ немногихъ государствъ, какъ-то: Англіи, Бельгіи, Нидерландовъ и нѣкоторыхъ германскихъ государствъ, все попеченіе о народномъ здоровьи покоится на началахъ централизаціонной и бюрократической системы.

Не смотря на это, связь между медицинскимъ управленіемъ и медицинской наукой, признанная еще въ предшествующій періодъ, сохраняется и еще болѣе упрочивается. Этому способствуетъ, съ одной стороны, развитіе университетовъ и преподаванія въ нихъ медицинскихъ наукъ, съ другой,—признаніе того принципа, что врачебная дѣятельность

должна принадлежать исключительно лицамъ, получившимъ медицинское образованіе и что всякое проявленіе этой дѣятельности со стороны другихъ лицъ должно преслѣдоваться. Исключеніе отсюда представляла Англія, гдѣ почти совершенно не существовало медицинскаго законодательства; вся медицинская часть находилась въ рукахъ общинъ и частныхъ лицъ; никакого диплома для медицинской практики не требовалось, законъ говорилъ только, что никто не долженъ присваивать себѣ званіе доктора или врача, если не выдержалъ медицинскаго экзамена въ какомъ-либо изъ медицинскихъ обществъ. Самыя общества не подчинялись никакому контролю. Порядки эти впослѣдствіи, какъ увидимъ, были нѣсколько измѣнены въ смыслѣ приближенія ихъ къ континентальному образцу. Кромѣ опредѣленія правъ и обязанностей лицъ, занимающихся медицинской практикой въ собственномъ смыслѣ слова, т. е., врачей, государство старается регулировать дѣятельность и другихъ лицъ, такъ или иначе прикосновенныхъ къ медицинскому дѣлу, напр., дѣятельность аптекарей, фельдшеровъ, акушерокъ; съ другой стороны, его вниманіе обращается на организацію медиц. установленій. Всѣ эти учрежденія и лица, какъ имѣющія публичный характеръ, подчиняются, въ большинствѣ случаевъ, верховному госуд. надзору, и для каждаго изъ нихъ установляются, кромѣ того, особыя условія и правила дѣятельности. Что касается санитарной дѣятельности государстра, то, до 30-хъ годовъ XIX столѣтія, эта дѣятельность не сдѣлала значительныхъ успѣховъ; главное вниманіе обращалось, какъ и прежде, на непосредственное предупрежденіе появленія заразительныхъ болѣзней и пресѣченіе ихъ распространенія; для этой цѣли организованы были различныя санитарныя учрежденія; санитарной же дѣятельности положительной, т. е., направленной прямо къ улучшенію условій народнаго здоровья, почти вовсе не было, она является лишь съ 30-хъ годовъ. Появленіе этой дѣятельности составляетъ характеристическую черту внутр. управленія по отношенію къ народному здоровью въ новѣйшій періодъ государственнаго развитія.

Обстоятельствомъ, вызвавшимъ положительную санитарную дѣятельность государства, является чрезвычайно сильное распространеніе въ Европѣ, въ 30-хъ годахъ XIX столѣтія, холерной эпидеміи. Эта болѣзнь, стоившая Европѣ цѣлой

массы человѣческихъ жизней, вызвала, наконецъ, болѣе серьёзную санитарную дѣятельность государства, указавши на то, въ чемъ надо искать исцѣленія отъ подобныхъ общественныхъ бѣдствій. Поэтому, вполнѣ справедливыми должны быть признаны слова Зандера, что эта эпидемія имѣла реформаторское значеніе, и не менѣе справедливымъ является замѣчаніе Л. Штейна, что никогда еще общественное бѣдствіе не было на столько полезнымъ и благодѣтельнымъ. Условія распространенія холерной эпидеміи и обстоятельства, съ ней связанныя, способствовали выработкѣ двухъ основныхъ принциповъ: 1) въ виду заразительнаго характера холеры, было констатировано, что здоровье одного класса является условіемъ здоровья другихъ классовъ, и даже здоровье одного народа обусловливаетъ здоровье другихъ народовъ; 2) былъ открытъ тотъ весьма важный, хотя и простой фактъ, что истинныя условія народнаго здоровья лежатъ не во внѣшней защитѣ противъ заразительныхъ болѣзней, но лишь въ элементарныхъ жизненныхъ отношеніяхъ. Такими элементарными факторами человѣческаго здоровья являются воздухъ, свѣтъ, жилище, движеніе и пища. Забота объ этихъ элементарныхъ условіяхъ здоровья начинаетъ входить въ сферу санитарной дѣятельности государства; причемъ главное вниманіе обращается на низшіе общественные классы, гдѣ всѣ эти условія являются наименѣе благопріятными.

Что касается органовъ, на которые могла бы быть возложена эта дѣятельность, то прежніе правительственные органы оказываются для этой цѣли недостаточными; на помощь имъ является дѣятельность постепенно возникавшихъ и развивавшихся въ теченіи этого періода органовъ самоуправленія. Между наукой, государствомъ и управленіемъ начинаетъ создаваться тѣсная связь въ томъ смыслѣ, что наука должна установлять принципы санитарной дѣятельности [1]), государство воплощать эти принципы путемъ законодательства въ юридическія нормы, управленіе, и, по преимуществу, самоуправленіе, осуществлять и прилагать эти принципы въ самой жизни. Но если развитіе естественныхъ наукъ вообще и медицинскихъ въ частности дозволяетъ выработать принципы, на основаніи которыхъ могли бы быть регулируемы элементар-

---

[1]) Совокупность этихъ принциповъ составляетъ науку гигіену.

ныя условія здоровья, если не представлялось и не представляется особенно труднымъ проведеніе этихъ принциповъ въ законодательство, то самое осуществленіе ихъ въ жизни представляло и представляетъ до сихъ поръ значительныя затрудненія. Какъ мы уже замѣтили, признанъ принципъ, что государственная дѣятельность въ сферѣ попеченія о народномъ здоровьи должна обращаться, главнымъ образомъ, на низшіе слои населенія, гдѣ всѣ элементарныя условія жизни наименѣе благопріятны; но причина этого обстоятельства заключается въ экономической необезпеченности этихъ классовъ, слѣдовательно, санитарная дѣятельность государства находится въ этомъ случаѣ въ тѣсной связи съ дѣятельностью въ сферѣ экономической; чѣмъ болѣе государство содѣйствуетъ поднятію уровня экономическаго благосостоянія, тѣмъ болѣе оно, вмѣстѣ съ тѣмъ, содѣйствуетъ и улучшенію санитарныхъ условій жизни. Дѣйствуя въ сферѣ санитарной, оно должно считаться съ явленіями экономическаго характера. Между тѣмъ, весь экономическій строй, съ начала прошлаго вѣка, представляетъ, какъ разъ прямо противоположное теченіе. Если государство ставитъ себѣ задачей содѣйствовать улучшенію санитарныхъ условій жизни низшихъ классовъ общества, то капиталистическій строй производства содѣйствуетъ напротивъ ихъ ухудшенію. Благодаря быстрому возрастанію капиталовъ и ихъ концентраціи, возникли исполинскіе города и фабрики, при устройствѣ которыхъ слишкомъ мало обращалось вниманія на санитарныя требованія. Государство, установивши принципъ свободы промышленности, принципъ полнаго невмѣшательства въ экономическую жизнь, т. е., перешедши отъ своихъ принудительныхъ полицейскихъ законовъ и регламентовъ XVIII вѣка въ противоположную крайность, конечно, не предвидѣло всѣхъ тѣхъ экономическихъ и санитарныхъ послѣдствій, которыя необходимо должны были явиться результатомъ новаго экономическаго порядка. Послѣдствія эти не заставили себя долго ждать, и вотъ государство, признавши въ принципѣ, что здоровье высшихъ классовъ и всего народа обусловливается здоровьемъ низшихъ слоевъ населенія, сочло себя вправѣ вновь вмѣшаться въ явленія экономической жизни, въ отношенія между рабочимъ населеніемъ и предпринимателями, вмѣшаться въ видахъ созданія наиболѣе благопріятныхъ санитарныхъ условій жизни

низшаго класса. Дѣятельность эта встрѣтила, однако, значительныя затрудненія въ виду того, что элементарные факторы здоровья могутъ быть экономически утилизированы и дѣйствительно утилизируются въ ущербъ санитарнымъ требованіямъ.

Такимъ образомъ, главная характеристическая черта государственной дѣятельности въ сферѣ попеченія о народномъ здоровьи въ новѣйшее время заключается въ положительномъ санитарномъ ея направленіи. Государство ставитъ себѣ задачей содѣйствовать народному здоровью не только путемъ огранизаціи медицинской или врачебной части и не только путемъ предупредительной санитарной дѣятельности, непосредственно направленной къ предупрежденію и пресѣченію появляющихся эпидемическихъ болѣзней, но и путемъ положительной санитарной дѣятельности, заключающейся въ созданіи такихъ условій, при которыхъ элементарные факторы здоровья были бы наиболѣе для него благопріятны.

Выше было сказано, что вся государственная дѣятельность въ сферѣ попеченія о народномъ здоровьи распадается на двѣ части—санитарную и медицинскую, или врачебную; но такъ какъ та и другая дѣятельность для приложенія ея въ жизни нуждается въ извѣстныхъ органахъ, то предварительно и должна быть изложена административная организація той и другой дѣятельности, т. е., указаны тѣ органы управленія, при посредствѣ которыхъ государство проявляетъ въ этой сферѣ свою попечительную дѣятельность.

Глава вторая.

СОВРЕМЕННАЯ АДМИНИСТРАТИВНАЯ ОРГАНИЗАЦІЯ САНИТАРНЫХЪ И МЕДИЦИНСКИХЪ УСТАНОВЛЕНІЙ.

§ 51. Административныя санитарно-медицинскія установленія въ Россіи и европейскихъ государствахъ.

Всѣ государственныя учрежденія являются—во 1) центральными, 2) мѣстными. Дѣятельность центральн. учрежденій простирается на цѣлое государство; дѣятельность мѣстныхъ учрежди-

ній на одну какую либо опредѣленную мѣстность. Мѣстныя учрежденія, въ свою очередь, могутъ быть или правительственныя или общественныя; въ послѣднемъ случаѣ они получаютъ названія органовъ самоуправленія. Если такова вообще организаціи государственныхъ учрежденій, то такою же она является и въ сферѣ попеченія государства о народномъ здоровьи. Поэтому, мы остановимся на центральныхъ учрежденіяхъ и на мѣстныхъ.

Въ качествѣ центральныхъ установленій въ большинствѣ европейскихъ государствъ являются министерства. Завѣдываніе медицинской и санитарной частью сосредоточивается, главнымъ образомъ, въ министерствѣ внутр. дѣлъ. При министерствахъ, въ качествѣ спеціальныхъ и техническихъ установленій по вопросамъ народнаго здоровья образованы, большею частью, совѣты или комитеты съ совѣщательнымъ голосомъ. Такъ, въ Пруссіи центральное управленіе по дѣламъ народ. здоровья сосредоточивается въ министерствѣ „духовныхъ дѣлъ, образованія и дѣлъ медицинскихъ“, при которомъ образовано для этой цѣли спеціальн. медицинское учрежденіе, носящее названіе „die wissenschaftliche Deputation“, члены котораго назначаются королемъ. Такимъ же образомъ, устроено центральное медицинское управленіе и въ мелкихъ нѣмецкихъ государствахъ. Въ качествѣ совѣщательнаго медицинскаго учрежденія для всей Германской имперіи существуетъ съ 1876 года такъ называемый „Reichsgesundheitsamt, подчиненный учрежденію носящему названіе „Reichsamt des Innern“; это послѣднее учрежденіе, наравнѣ съ другими учрежденіями, касающимися общегерманскаго управленія, имѣетъ во главѣ статсъ-секретаря и подчинено имперскому канцлеру.

Во Франціи, на основаніи закона 1906 года, центральное медиц. и санитарное управленіе сосредоточивается въ министерствѣ внутреннихъ дѣлъ, при которомъ образовано спеціальное совѣщательное учрежденіе подъ именемъ Conseil superieur d'hygiéne publique de France, въ составъ котораго входятъ 55 членовъ изъ числа представителей различныхъ центральныхъ учрежденій и професоровъ гигіены нѣкоторыхъ университетовъ. Въ каждомъ департаментѣ образованъ совѣтъ гигіены; въ округахъ, на которые дѣлится каждый департаментъ въ санитарномъ отношеніи, образованы санитарныя комиссіи, и въ каждомъ городѣ съ населеніемъ въ 20 тыс.

и болѣе—санитарное бюро [1]). Въ Англіи центральное управленіе медицинской и санитарной частью сосредоточивается въ комитетѣ мѣстнаго управленія (Local governement board), во главѣ котораго стоитъ президентъ. Въ Россіи этой частью завѣдуетъ медиц. департаментъ министерства внутр. дѣлъ, при которомъ образованъ медицинскій совѣтъ. Намъ нѣтъ надобности останавливаться на устройствѣ центральныхъ медиц. учрежденій другихъ государствъ, такъ какъ всѣ они покоятся на однихъ и тѣхъ же основаніяхъ. Изъ приведенныхъ примѣровъ видно, что высшее и общее руководство въ сферѣ попеченія о народномъ здоровьи, проведеніе въ жизнь законовъ, касающихся этой части, и изданіе распоряженій принадлежитъ органамъ центральной администраціи; но въ виду отсутствія у органовъ общей администраціи необходимыхъ спеціальныхъ знаній, при нихъ образованы медиц. и санитарныя коллегіи, составленныя изъ спеціалистовъ и имѣющія совѣщательное значеніе.

Что касается мѣстныхъ органовъ, то они являются во 1) какъ органы правительственные и какъ органы самоуправленія; во 2) они различаются между собою, смотря по территоріальной сферѣ, на которую простирается ихъ дѣятельность. Въ этомъ послѣднемъ случаѣ они раздѣляются 1) на областные, провинціальные или губернскіе; 2) окружные или уѣздные и 3) на общинные, которые могутъ быть городскіе и сельскіе. Такое дѣленіе представляется преобладающимъ, хотя различныя государства и имѣютъ нѣкоторыя особенности. Сообразно съ такимъ дѣленіемъ мѣстныхъ органовъ управленія организуется и мѣстное медицинское управленіе.

Въ Пруссіи мѣстная административная организація медицинской части представляется въ слѣдующемъ видѣ: въ провинціяхъ завѣдываніе этой частью принадлежитъ оберъ-президентамъ и провинціальнымъ совѣтамъ; въ качествѣ спеціальныхъ учрежденій существуютъ медиц. коллегіи; въ округахъ (Bezirk) этой частью завѣдуетъ, такъ называемый Bezirksregierung, при которомъ образованъ медиц. совѣтъ (Medizinalrath). Въ уѣздахъ (Kreis) управленіе принадлежитъ Landrath'у, которому подчине-

---

[1]) Законъ 15 февр. 1902 г. Подробное описаніе организаціи и обязанностей санитарныхъ бюро см. въ Journal de droit administvatif. 1906 z. Cahiers. 9; 10—11.

ны уѣздные врачи и хирурги. Въ городахъ къ общимъ администр. учрежденіямъ въ видахъ медиц. управленія примыкаютъ общинные медицинскіе чиновники и медицинскіе совѣты. Органы самоуправленія не имѣютъ въ этой сферѣ самостоятельной власти; имъ принадлежитъ, по преимуществу, хозяйственное управленіе и контроль. Коррективомъ такого порядка вещей является то обстоятельство, что между правительственными органами и органами самоуправленія здѣсь существуетъ болѣе или менѣе тѣсная связь. Во Франціи мѣстное медиц. управленіе принадлежитъ префектамъ; въ качествѣ спеціальныхъ совѣщательныхъ учрежденій въ департаментахъ и округахъ существуютъ conseils d'hygiène publique, въ составъ которыхъ входятъ отъ 10 до 15 членовъ—спеціалистовъ по разнымъ отраслямъ медиц. части; члены эти назначаются префектами на четыре года. Органы самоуправленія, подобно тому какъ и въ Пруссіи, не имѣютъ въ этой сферѣ рѣшающаго голоса. Въ Англіи, напротивъ, мѣстное управленіе этой частью принадлежитъ органамъ самоуправленія, въ городахъ городскимъ совѣтамъ, въ другихъ мѣстахъ выборнымъ медицин. комитетамъ (board of health); гдѣ нѣтъ специал. медицинскихъ учрежденій, тамъ эта часть находится въ вѣдѣніи комитетовъ общественнаго призрѣнія.

Въ Россіи, какъ извѣстно, эта часть находится, какъ въ рукахъ общихъ администр. учрежденій—губернск. правленій, при которыхъ существуютъ для этой цѣли особыя врачебныя отдѣленія, такъ и въ рукахъ органовъ самоуправленія—губернскихъ и уѣздныхъ. Въ качествѣ правительств. органовъ въ уѣздахъ имѣются уѣздные врачи. Мѣстныя медицинскія и санитарныя учрежденія въ различныхъ европейскихъ государствахъ не представляютъ однообразія; всѣ они, могутъ, однако быть сведены къ тремъ основнымъ группамъ: 1) эти учрежденія являются, какъ исключительно правительственныя; при нихъ, въ видахъ ихъ спеціальнымъ медицинскихъ и санитарныхъ задачъ, существуютъ особыя коллегіи съ совѣщательнымъ голосомъ. Такая организація имѣетъ мѣсто въ Пруссіи и Франціи; во 2) эти учрежденія являются, какъ исключительно общественныя, основанныя на выборномъ началѣ; такая организація имѣетъ мѣсто въ Англіи; въ 3) наконецъ, они являются съ смѣшаннымъ характеромъ, т. е., отчасти какъ правительственныя, отчасти какъ народныя, при этомъ правитель-

ственный и земскій элементы или смѣшиваются въ одномъ и томъ же учрежденіи, или же существуютъ раздѣльно и самостоятельно.

Существенными чертами административной организаціи медиц. учрежденій являются слѣдующія: 1) участіе въ этой сферѣ общихъ административныхъ и полицейскихъ учрежденій; во 2) участіе органовъ самоупрэвленія и 3) участіе спеціалистовъ по разнымъ отраслямъ медицинской науки. На общія администрат. учрежденія возлагается какъ руководство и контроль, такъ и проведеніе въ жизни законовъ и распоряженій, касающихся медицинской и санитарной части. Участіе полиц. учрежденій обусловливается необходимостью прибѣгать къ принудительной власти, какъ, напримѣръ, это имѣетъ мѣсто при предупрежденіи и пресѣченіи распространенія эпидемическихъ болѣзней; участіе органовъ самоуправленія, какъ представителей мѣстнаго общества, обусловливается индивидуальными требованіями каждой отдѣльной мѣстности, а также экономической стороной медицинскаго и санитарнаго дѣла, такъ какъ управленіе мѣстными доходами и расходами въ большинствѣ случаевъ принадлежитъ органамъ самоуправленія; наконецъ, участіе спеціалистовъ по врачебнымъ наукамъ обусловливается тѣмъ принципомъ, что проведеніе въ жизнь тѣхъ или другихъ медицинскихъ и санитарныхъ мѣръ должно быть основано на научныхъ данныхъ; а обладанія такими данными, очевидно, можно ожидать только отъ спеціалистовъ, лицъ, получившихъ высшее медицинское образованіе.

Глава третья.

САНИТАРНАЯ ДѢЯТЕЛЬНОСТЬ ГОСУДАРСТВА.

§ 52. Понятіе санитарнаго управленія.

Санитарной дѣятельностью называется та дѣятельность, которая, путемъ воздѣйствія на самыя причины болѣзней, предупреждаетъ нарушеніе здоровья и содѣйствуетъ его сохраненію и укрѣпленію, поскольку эти цѣли не достижимы для единичныхъ личностей. Какъ вся вообще внутренняя дѣятельность государства, такъ и эта часть носитъ двоякій

характеръ: полицейскій и попечительный; отсюда и раздѣленіе этой отрасли государственной дѣятельности 1) на санитарную—административную полицію, 2) на попеченіе о санитарной части.

Первая имѣетъ цѣлью предупрежденіе опасностей, грозящихъ здоровью нарушеніемъ, вторая ставитъ себѣ задачей созданіе условій, положительно содѣйствующихъ здоровью. Здоровье можетъ быть нарушено причинами двоякаго рода: 1) зараженіемъ, т. е., переходомъ извѣстныхъ болѣзней съ однихъ организмовъ на другіе, въ слѣдствіе особенныхъ свойствъ этихъ болѣзней; 2) другими внѣшними причинами, порождаемыми, главнымъ образомъ, борьбой экономическихъ интересовъ. Сообразно съ этимъ санитарная административная полиція распадается на двѣ части—1) она имѣетъ въ виду предупрежденіе распространенія заразительныхъ болѣзней; 2) предупрежденіе нарушенія здоровья причинами, заключающимися въ борьбѣ промышленныхъ интересовъ. Что касается попечительной санитарной дѣятельности, то она можетъ быть классифицирована на основаніи элементарныхъ факторовъ здоровья. Такими факторами, какъ замѣчено выше, являются: воздухъ, пища, свѣтъ, помѣщеніе и движеніе.

I.

Санитарная административная полиція.

I. ПРЕДУПРЕЖДЕНІЕ ЗАРАЗИТЕЛЬНЫХЪ БОЛѢЗНЕЙ.

§ 53. Классификація заразительныхъ болѣзней.

Государственная дѣятельность въ сферѣ предупрежденія заразительныхъ болѣзней можетъ быть классифицирована по самому роду этихъ болѣзней. Научная гигіена группируетъ всѣ заразительныя болѣзни различнымъ образомъ; такъ, за основаніе принимается, наприм., характеръ или, лучше сказать, способъ зараженія; нѣкоторыя болѣзни передаются исключительно чрезъ прикосновеніе къ зараженнымъ организмамъ или предметамъ, другія—черезъ воздухъ, третьи обусловливаются особеннымъ исключительнымъ состояніемъ организма; или же

эти болѣзни классифицируются, смотря по характеру пораженія организма. Одни поражаютъ весь организмъ, выражаясь при этомъ въ специфическихъ, имъ исключительно свойственныхъ, формахъ, другіе поражаютъ какіе-либо отдѣльные органы. Намъ нѣтъ надобности входить въ разсмотрѣніе различныхъ способовъ классификаціи заразительныхъ болѣзней. Для насъ достаточно перечислить главные виды этихъ болѣзней и указать характеръ предупредительной государственной дѣятельности по отношенію къ каждой изъ нихъ въ различныхъ, по крайней мѣрѣ, наиболѣе крупныхъ европейскихъ государствахъ. Наиболѣе выдающимися, по причиняемому ими вреду, заразительными болѣзнями являются: холера, оспа, тифъ, чума, сибирская язва, сифилисъ, корь, скарлатина, дифтеритъ, коклюшъ и другія.

На нѣкоторыхъ изъ этихъ болѣзней мы и остановимся.

§ 54. Мѣры противъ холеры и чумы.

Главнѣйшими мѣрами, имѣющими цѣлью предупредить распространеніе холеры, являются слѣдующія: 1) обязанность извѣщать полицейскія учрежденія о всякомъ заболѣваніи холерой подъ угрозой денежнаго штрафа за неисполненіе этого обязательства; 2) изолированіе больныхъ; 3) дезинфекція жилищъ и другихъ предметовъ; 4) въ виду распространенія холеры при посредствѣ водяныхъ путей сообщенія, лицамъ, ѣдущимъ изъ мѣстностей, въ которыхъ холера развилась эпидемически, выдаются особые виды или паспорты, свидѣтельствующіе о ихъ здоровьи; въ извѣстныхъ пунктахъ эти виды должны быть визированы и всѣ ѣдущіе подвергнуты медицинскому освидѣтельствованію; 5) карантины, касающіеся, главнымъ образомъ, тѣхъ кораблей, которые приходятъ изъ-за границы и притомъ изъ тѣхъ мѣстностей, гдѣ распространена холерная эпидемія; 6) воспрещеніе выводить войска изъ зараженныхъ холерой мѣстностей, и, наоборотъ, не вводить ихъ въ такія мѣстности (Пруссія); 7) усиленный надзоръ за продажей предметовъ продовольствія; 8) учрежденіе временныхъ вспомогательныхъ бюро, снабженныхъ всѣми необходимыми медицинскими пособіями; 9) посѣщеніе врачами жилищъ въ особенно густо населенныхъ мѣстностяхъ и многія другія второстепенныя мѣры. Въ виду того обстоятельства, что холера,

разъ появившись въ какой-либо мѣстности, при настоящемъ оживленномъ общеніи между народами, угрожаетъ всѣмъ вообще государствамъ, пришли къ необходимости дѣйствовать противъ нея, какъ и противъ другихъ эпидемій, общими усиліями. Сознаніе этой необходимости вызвало различныя международныя соглашенія и договоры и послужило поводомъ къ собранію международныхъ санитарныхъ конференцій и образованію постоянныхъ санитарныхъ коммиссій.

Кромѣ дѣятельности, направленной непосредственно къ пресѣченію распространенія холеры, путемъ, напримѣръ, карантиновъ, изолированія, дезинфекціи и проч. употребляются посредственныя мѣры, направленныя къ уничтоженію тѣхъ условій, которыя признаются благопріятными для распространенія холеры. Эти условія, какъ доказываетъ наука и какъ показали самые факты, заключаются въ ненормальномъ состояніи элементарныхъ фактовъ здоровья. Улучшеніе этихъ факторовъ и служитъ одной изъ весьма дѣйствительныхъ мѣръ противъ распространенія холеры. Въ послѣднее время получили большое значеніе предупредительныя прививки.

Въ частности, въ Россіи организація борьбы противъ холеры представляется въ слѣдующемъ видѣ: вся дѣятельность по организаціи этой борьбы сосредоточивается въ губернскихъ, уѣздныхъ и городскихъ санитарно-исполнительныхъ коммиссіяхъ, со смѣшаннымъ составомъ. Коммиссіи изыскиваютъ матеріальныя средства для этой борьбы, установляютъ мѣры борьбы, обслѣдуютъ, при помощи полиціи, санитарныя условія и производятъ ихъ улучшеніе, заботятся о необходимой наличности медицинскаго персонала и лечебныхъ установленій и помѣщеній для больныхъ; организуютъ санитарные отряды, попечительства и санитарный надзоръ, организуютъ все дѣло дезинфекціи. Установлена строгая отвѣтственность за нарушеніе санитарныхъ правилъ, введены льготные тарифы для проѣзда въ зараженныя мѣстности медицинскаго персонала, установленъ безпошлинный пропускъ изъ-за границы дезинфекціонныхъ средствъ и аппаратовъ; облегчено и удешевлено полученіе дезифекціонныхъ средствъ изъ аптекъ. Въ частности, предпринимаемыя санитарныя мѣропріятія заключаются— въ осушкѣ и очисткѣ почвы, въ обезпеченіи населенія доброкачественной водой, въ надзорѣ за чистотой жилищъ, дворовъ, площадей и улицъ, въ доставленіи неимущимъ классамъ воз-

можности пользоваться кипяченой водой, въ надзорѣ за доброкачественностью продуктовъ. Помимо того, организованъ надзоръ за передвиженіемъ рабочихъ массами, установлены освидѣтельствованія ихъ. При самомъ появленіи холеры требуются немедленныя извѣщенія о появленіи болѣзни, установленіе изоляціи больныхъ и дезинфекціи не только жилищъ, но и всѣхъ вообще предметовъ, причемъ вещи малоцѣнныя рекомендуется сжигать. Особыя правила были установлены также для желѣзныхъ дорогъ и водныхъ путей.

Что касается мѣръ по предупрежденію чумы, то въ Россіи они возложены на особую коммиссію, состоящую изъ всѣхъ министровъ и главноуправляющихъ. При предсѣдателѣ этой коммиссіи образовано совѣщаніе изъ лицъ съ спеціальнымъ медицинскимъ образованіемъ и другихъ лицъ. Въ мѣстностяхъ, которымъ угрожаетъ чума, губернаторы установляютъ наличность и мѣстожительство медицинскаго персонала, дѣлаютъ распоряженія объ открытіи санитарно-исполнительныхъ коммиссій, а послѣднія раздѣляютъ свои районы на участки. При первомъ появленіи болѣзни, помѣщеніе или цѣлое селеніе оцѣпляется и прерывается всякое сношеніе съ неблагополучной мѣстностью. Люди, животныя и товары пропускаются изъ зараженной мѣстности только чрезъ врачебно-наблюдательные пункты, гдѣ они и выдерживаются въ теченіе 10 дней. Затѣмъ открываются больницы для чумныхъ; чумной районъ дѣлится на кварталы съ попечителями во главѣ и санитарными командами. Оцѣпленіе снимается спустя 15 дней послѣ послѣдняго заболѣванія. Помимо того существуютъ особыя постановленія, устанавливающія мѣры охраны сухопутныхъ и морскихъ границъ отъ заноса заразныхъ болѣзней [1]).

§ 55. Мѣры противъ оспы.

Единственной мѣрой противъ распространенія оспенной эпидеміи является искуственная прививка оспы [2]). Оспопрививаніе до сихъ поръ является въ двухъ видахъ: или какъ обязатель-

---

[1]) *Н. Н. Фрейбергъ.* Врачебно-санитарное законодательство въ Россіи. 1901, стр. 130—148.

[2]) Коровья оспа была открыта Эдуардомъ Енеромъ въ 1788 году.

ное или какъ свободное. Обязательное существуетъ: въ Англіи, Шотландіи, во всей Германіи, Швеціи и Швейцаріи; въ другихъ странахъ оспопрививаніе свободно, хотя почти уже всюду необходимость обязательнаго оспопрививанія сознается. Число противниковъ оспопрививанія не велико и, дѣйствительно, факты доказываютъ, что оспопрививаніе въ весьма значительной степени гарантируетъ противъ заболѣванія оспою.

Въ Россіи оспопрививаніе вообще необязательно, оно установлено, какъ обязательная мѣра для всѣхъ дѣтей, поступающихъ въ среднія учебныя заведенія и въ городскія школы, а равно для желѣзнодорожныхъ служащихъ и для дѣтей ссыльныхъ при слѣдованіи ихъ вмѣстѣ съ родителями.

Современныя стремленія медицинской науки, между прочимъ, направлены къ тому, чтобы отыскать возможность предохранительной прививки и по отношенію къ другимъ заразительнымъ болѣзнямъ. На этомъ поприщѣ трудились Шово, Конъ, Клебсъ, Кохъ и многіе другіе; во особенности же замѣчательны открытія въ этой сферѣ, сдѣланныя французскимъ ученымъ Пастеромъ и позднѣйшими его послѣдователями—Ру, Берингомъ и другими.

§ 56. Мѣры противъ сифилиса.

Еще къ концу XV вѣка сифилисъ получилъ огромное распространеніе; надо думать, что возникновеніе его относится ко временамъ глубокой древности. Въ настоящее время сфера его распространенія настолько велика, что дала поводъ извѣстному германскому ученому Эттингену, автору сочиненія о нравственной статистикѣ, сказать, что болѣзнь эта изъязвила весь соціальный организмъ европейскихъ государствъ и грозитъ ему полнымъ разложеніемъ. Хотя слова эти и надо считать преувеличенными, все же дѣйствительно распространіе этой болѣзни и ея пагубное вліяніе на здоровье не могутъ не внушать значительныхъ опасеній и это тѣмъ болѣе, что развитіе этой болѣзни не только не уменьшается, но увеличивается. Между тѣмъ, мѣры, которыя государство можетъ противопоставить распространенію этой болѣзни, еще крайне несовершенны и мало достигаютъ цѣли. Въ виду того, что распространеніе сифилиса обязано главнымъ образомъ

проституціи, многія государства считаютъ необходимымъ обязательное свидѣтельствованіе проститутокъ. Мѣра эта въ нѣкоторыхъ мѣстностяхъ прилагается и къ лицамъ мужскаго пола, именно тамъ, гдѣ имѣетъ мѣсто большое скопленіе народа. Такъ, освидѣтельствованіе практикуется иногда на фабрикахъ, между войсками и въ другихъ подобныхъ случаяхъ. Кромѣ освидѣтельствованія, въ видахъ предупрежденія распространенія этой болѣзни, употребляются тѣ же средства, что и при другихъ заразительныхъ болѣзняхъ; сюда относятся—отдѣленіе больныхъ отъ здоровыхъ, дезинфекція и другія.

Дѣятельность органовъ управленія вообще въ сферѣ предупрежденія заразительныхъ болѣзней не отличается сложностью и не отъ администраціи нужно ждать въ этомъ случаѣ существенный помощи. Главная роль здѣсь должна быть предоставлена медицинской наукѣ.

2. ПРЕДУПРЕЖДЕНІЕ НАРУШЕНІЯ ЗДОРОВЬЯ, ПОРОЖДАЕМАГО КАКЪ ДѢЯТЕЛЬНОСТЬЮ ЧАСТНЫХЪ ЛИЦЪ И ОБЩЕСТВЕННЫХЪ СОЕДИНЕНІЙ, ТАКЪ И ЭЛЕМЕНТАРНЫМИ СИЛАМИ ПРИРОДЫ.

§ 57. Понятіе промышленной административной полиціи.

Здоровье человѣка можетъ быть нарушаемо, кромѣ заразительныхъ болѣзней, и другими причинами, изъ которыхъ прежде всего обращаетъ на себя вниманіе дѣятельность частныхъ лицъ и общественныхъ соединеній. Непосредственными причинами нарушенія здоровья въ этомъ случаѣ являются или незнаніе, непредусмотрительность и небрежность частной дѣятельности, равнодушное отношеніе къ физическому благосостоянію народонаселенія, или злостное намѣреніе, вызываемое, въ большинствѣ случаевъ, борьбою экономическихъ интересовъ. Въ виду того, что единичная личность далеко не всегда собственными силами можетъ предупреждать опасности, угрожающія ея здоровью, государство беретъ на себя обязанность придти въ этомъ случаѣ на помощь частнымъ лицамъ со своей дѣятельностью. Предметами, на которые обращается государственная дѣятельность въ видахъ предупрежденія нарушенія здоровья

частными лицами, являются; 1) устройство жилищъ; 2) средства продовольствія; 3) обращеніе ядовъ; 4) занятіе промыслами вредными для здоровья.

§ 58. Строительная административная полиціи.

Строительная полиція имѣетъ задачей защищать здоровье противъ опасностей, лежащихъ въ устройствѣ жилищъ. Неправильное устройство жилищъ представляетъ опасности для здоровья въ различныхъ отношеніяхъ. Во 1) они могутъ являться неудобными въ отношеніи пожаровъ; 2) въ отношеніи прочности постройки; 3) въ отношеніи количества свѣта, воздуха, вмѣстительности. Въ виду этихъ обстоятельствъ, постройка жилищъ и поселеніе въ нихъ не могутъ быть предоставлены вполнѣ усмотрѣнію единичныхъ личностей. Всѣ европейскія государства предписываютъ въ этомъ случаѣ различныя условія. Такъ, на постройку жилищъ, въ большинствѣ случаевъ, должно испрашиваться разрѣшеніе; постройки должны возводиться по извѣстному плану, представляемому на разсмотрѣніе спеціальныхъ учрежденій; запрещаются слишкомъ низкія постройки, съ другой стороны установляется извѣстный maximum высоты домовъ; запрещается поселеніе во вновь выстроенныхъ домахъ до истеченія извѣстнаго срока; запрещается устройство подваловъ для жилья и т. п. Не вездѣ, конечно, эти условія одинаковы и не вездѣ въ одинаковой степени они соблюдаются. До полнаго приложенія санитарныхъ требованій къ устройству жилищъ еще далеко. Тѣмъ не менѣе, стремленія различныхъ государствъ сдѣлать жилища безопасными для здоровья очевидны. Такъ, въ Германіи, въ большинствѣ случаевъ, постройки требуютъ одобренія со стороны полиціи; то же и въ другихъ государствахъ. Во Франціи еще законъ 1850 года, даетъ общиннымъ совѣтамъ (conseils comunaux) право принуждать домовладѣльцевъ къ исправленію ихъ жилищъ, если эти послѣднія признаны санитарной коммиссіей вредными для здоровья; позднѣйшій законъ, касающійся этого предмета, изданъ 21 іюня 1898 г., разъясненный циркуляромъ министра вн тр. дѣлъ отъ 30 іюня 1906 года; въ случаѣ неисполненія, занятіе для жилья этихъ помѣщеній воспрещается. Подобныя же постановленія существуютъ въ русскомъ законо-

дательствѣ. Въ Англіи законодательство въ этомъ случаѣ еще болѣе требовательно. Устройство нѣкоторыхъ сооруженій, обезпечивающихъ здоровье, здѣсь обязательно. Каждое городское санитарное учрежденіе имѣетъ право издавать мѣстныя постановленія, опредѣляющія условія вновь возводимыхъ строеній. По требованію санитарныхъ чиновниковъ, всякаго рода антигигіеническія условія, замѣченныя ими, должны быть уничтожены, въ противномъ случаѣ, жилище, по приговору суда, признается необитаемымъ. Въ Англіи опредѣляется даже количество лицъ, могущихъ занимать то или другое наемное помѣщеніе. Нарушеніе этого правила влечетъ за собою штрафъ или тюремное заключеніе. Мало того, на основаніи, какъ прежнихъ мѣстныхъ статутовъ, такъ и общаго закона, изданнаго въ 1875 году, мѣстныя учрежденія имѣютъ право, въ видахъ устраненія зданій, вредныхъ для здоровья, экспропріировать и затѣмъ уничтожать не только единичныя постройки, но и цѣлыя улицы.

Изъ сказаннаго видно, что современныя государства вполнѣ сознаютъ важность вопроса о вліяніи построекъ и жилищъ на человѣческое здоровье.

§ 59. Погребеніе умершихъ.

Тотъ или другой способъ погребенія умершихъ, избраніе для этой цѣли того или другого мѣста и времени, не могутъ быть предоставлены вполнѣ усмотрѣнію частныхъ лицъ, въ виду того, что разложеніе труповъ, заражая воздухъ, грозитъ здоровью. Еще римскими законами было воспрещено погребеніе внутри городовъ; но впослѣдствіи отъ этого правила отступили и до XVIII столѣтія кладбища находились непосредственно внутри городовъ. Санитарныя соображенія уступали свое мѣсто религіознымъ. Но когда населеніе городовъ значительно увеличилось, когда кладбища сдѣлались переполненными, тогда разрушительное вліяніе ихъ на здоровье сдѣлалось очевиднымъ и устройство кладбищъ въ городахъ было запрещено [1]). Первое запрещеніе приписывается Маріи Терезіи. Но государство

---

[1]) Zander. Handbuch. 478.

пришло лишь постепенно къ сознанію необходимости регулировать вообще дѣло погребенія умершихъ въ видахъ санитарныхъ требованій. Его дѣятельнсть въ этой сверѣ начинается съ установленія осмотра и свидѣтельствованія труповъ въ качествѣ судебно-медицинскаго акта. Такое свидѣтельствованіе, производимое экспертами, можетъ явиться доказательствомъ преступленія; оно, какъ извѣстно, сохраняется и до настоящаго времени; но ранѣе дѣло этимъ только и ограничивалось, санитарныя соображенія еще не имѣлись въ виду. Но затѣмъ свидѣтельствованія труповъ стали предприниматься также въ виду предупрежденія погребенія мнимоумершихъ, въ слѣдствіе чего установлялись сроки, до истеченія которыхъ погребеніе не должно совершаться. Государственная дѣятельность, преслѣдующая въ этомъ случаѣ, главнымъ образомъ, санитарныя цѣли, является не ранѣе середины XVIII столѣтія. Она заключалась въ запрещеніяхъ устраивать кладбища въ городахъ, въ предписаніяхъ осмотровъ труповъ, въ устройствѣ особыхъ палатъ, куда могли бы помѣщаться трупы до ихъ погребенія. И современныя государства не идутъ далѣе этихъ требованій, хотя, конечно, требованія эти если и касаются тѣхъ же предметовъ, сами являются все же болѣе опредѣленными и правильными, основываясь на научныхъ данныхъ Такъ, въ настоящее время не только воспрещается погребеніе внутри городовъ, но и опредѣляется извѣстное разстояніе, ближе котораго кладбища не могутъ быть устраиваемы. Установляется, затѣмъ, извѣстное отношеніе величины кладбища къ количеству народонаселенія и т. п.

§ 60. Средства продовольствія.

Здоровье человѣка въ высшей степени обусловливается питаніемъ, и такъ какъ единичная личность далеко не всегда собственными силами можетъ предупредить нарушеніе своего здоровья въ слѣдствіе употребленія вредныхъ для здоровья предметовъ, является необходимость въ дѣятельности государственной. Дѣятельность эта является тѣмъ болѣе умѣстной, что причины нарушенія здоровья въ этомъ случаѣ лежатъ, главнымъ образомъ, въ борьбѣ промышленныхъ интересовъ.

Въ виду стремленія извлекать изъ производства и продажи предметовъ продовольствія наибольшія экономическія выгоды, какъ производители, такъ нерѣдко и посредники между производителями и потребителями — торговцы допускаютъ порчу этихъ предметовъ путемъ примѣси вредныхъ для здоровья элементовъ или, во избѣжаніе убытковъ, допускаютъ продажу такихъ предметовъ продовольствія, которые подъ вліяніемъ естественныхъ причинъ утратили свою безвредность для здоровья. Такая дѣятельность частныхъ лицъ, хотя въ настоящій промышленный вѣкъ и приняла небывалые размѣры, все же не представляется исключительно явленіемъ новаго времени. Есть свидѣтельства, указывающія на то, что поддѣлка и порча средствъ продовольствія существовали еще въ XIV вѣкѣ. Что въ настоящее время такая дѣятельность приняла огромные размѣры, это доказывается анализами продуктовъ продовольствія. Такъ, нѣкто Артуръ Гассалъ (Artur Hassall) еще въ 60-хъ годахъ прошлаго столѣтія сдѣлалъ 3000 изслѣдованій надъ различными главнѣйшими предметами продовольствія и пришелъ къ выводу, что почти всѣ они въ значительной степени были испорчены; онъ высчиталъ даже, что въ 1855 году національное имущество Англіи въ слѣдствіе этого потерпѣло ущербу на 7 милліоновъ фунтовъ стерлинговъ. Въ 1882 году директоръ Парижской лабораторіи обнародовалъ отчетъ за 1881 годъ, изъ котораго видно, что изъ 3361 пробы вина удовлетворительными оказались только 337; а изъ 1037 пробъ молока — 318; остальныя всѣ были фальсифицированными частью безвредными, частью вредными примѣсями. Такія же пробы производились и впослѣдствіи въ разныхъ городахъ и всѣ они доказали лишь чрезмѣрное распространеніе всякаго рода фальсификацій. Въ виду такихъ несомнѣнныхъ доказательствъ возможности нарушенія здоровья потребленіемъ фальсифицированныхъ предметовъ продовольствія, различныя европейскія государства стремились и до сихъ поръ стремятся предупредить это зло тѣми или другими мѣрами. Начало такой санитарной дѣятельности государства можно отнести еще къ XVI стол. Съ тѣхъ поръ начали издаваться, такъ назыв., polizeiordnungen, касающіеся мяса, муки, вина и другихъ предметовъ. Въ настоящее время существуютъ на этотъ случай болѣе или менѣе строгія постановленія. Такъ, въ Англіи, на основаніи закона еще 1872 года, за порчу

съѣстныхъ припасовъ не только налагался штрафъ. но въ случаѣ повторенія имена фальсификаторовъ подлежали обнародованію; законъ 1875 года, къ сожалѣнію, снова уничтожилъ это обнародованіе. Въ Германіи, по закону 14 мая 1879 года введено такое же обнародованіе, какое въ Англіи было установлено закономъ 1872 года. Кромѣ того законъ 1881 года, дополненный законами 20 апр. 1892 г. и 15 іюня 1897 г. установляетъ пробы, ревизіи и осмотры средствъ продовольствія, а также вводитъ, подобно французскому законодательству, обязательное устройство общественныхъ боенъ [1]). Французскій законъ 1 августа 1905 года грозитъ за разнаго рода фальсификацію продуктовъ тюремнымъ заключеніемъ на разные сроки и штрафами отъ 50 до 5000 франковъ [2]). Въ Россіи мѣры подобнаго рода стали предприматься еще съ Петра Великаго. Главная обязанность наблюденія за доброкачественностью съѣстныхъ припасовъ возлагалась и до сихъ поръ возлагается на полицію. За поддѣлку и порчу средствъ продовольствія виновные подвергаются судебной отвѣтственности [3]).

§ 61. Ограниченіе обращенія ядовъ.

Въ виду вреднаго для здоровья и часто опаснаго для самой жизни вліянія ядовъ, обращеніе ихъ подлежитъ контролю и ограниченію. Яды являются опасными для жизни въ чистомъ видѣ и въ различныхъ примѣсяхъ, въ особенности, въ краскахъ. На эти два предмета и обращается, главнымъ образомъ, предупредительная санитарная дѣятельность государства. Продажа ядовъ, въ большинствѣ случаевъ, допускается лишь изъ аптекъ и при томъ не иначе, какъ по рецептамъ врачей. По русскому закону ядовитыя вещества раздѣляются на четыре разряда, соотвѣтственно ихъ опасности и для каждаго разряда установлены особыя условія торговли. (Законъ 1892 г.).

---

[1]) Общественныя бойни существовали еще въ XV и XVI ст. см. Deutsche Vierteljahrschr. 1882 г. B. XIV, Heft III, 472.

[2]) Revue générale d'administration. 1905. Octobre p. 208 et. suiv.

[3]) Фрейбергъ, стр. 111 и слѣд. Угол. Улож. 1903 г. ст. 211 и слѣд.

§ 62. Лѣченіе болѣзней лицами, не получившими спеціальнаго медицинскаго образованія.

Лица, занимающіяся медицинской практикой, но не имѣющія для этого достаточныхъ знаній, безъ сомнѣнія, могутъ, вмѣсто пользы, наносить лишь вредъ здоровью. Въ виду этого, нѣкоторыя государства запрещаютъ медицинскую практику лицамъ, не имѣющимъ спеціальныхъ знаній или не выдержавшимъ установленнаго экзамена, другія же — ограничиваются воспрещеніемъ продажи вредныхъ для здоровья лѣкарствъ и нѣкоторыми другими незначительными условіями. Такъ, въ Англіи лица, не выдержавшія экзамена, не имѣютъ права судебнаго иска о вознагражденіи за леченіе, не могутъ также оффиціально называться врачами; въ Пруссіи должности медицинскихъ чиновниковъ могутъ быть поручаемы только лицамъ, выдержавшимъ государственный экзаменъ. Въ Россіи не воспрещается помощь больнымъ не изъ корыстныхъ цѣлей, при чемъ установлена отвѣтственность за причиненный вредъ здоровью.

§ 63. Занятія промыслами, вредными для здоровья.

Вмѣшательство государства въ сферу промышленности вызывается не только экономическими соображеніями, но и санитарными, въ виду того, что многіе виды промышленнаго труда являются опасными для зторовья. Когда промышленность находилась въ рукахъ цеховыхъ корпорацій, какъ, напр., это имѣло мѣсто въ феодальной періодъ государственной жизни, когда города, внутри которыхъ развились эти корпораціи, были свободными политическими единицами, вмѣшательство въ эту сферу государства съ его управленіемъ было невозможно. Но въ тѣ времена промышленность и не представляла еще большихъ опасностей для здоровья. Въ силу незначительности потребностей, производство не имѣло еще обширныхъ размѣровъ. Въ полицейскій періодъ государство, хотя и вторгалось въ эту сферу, но, главнымъ образомъ, съ цѣлями финансовыми; мысль о предупрежденіи нарушенія

здоровья въ слѣдствіе занятія тѣми или другими видами промышленнаго труда еще не появлялась, хотя вообще забота государства о народномъ здоровьи возникаетъ, именно, съ этого періода. Лишь съ наступленіемъ XIX в. государство приходитъ къ сознанію необходимости регулировать промышленную дѣятельность въ видахъ санитарныхъ.

Съ начала XIX столѣтія установляется, какъ извѣстно, принципъ свободы промышленности; стѣснительная покровительственная система, господствовавшая въ періодъ абсолютизма, исчезаетъ; признается, что экономическая дѣятельность народа тогда только можетъ правильно развиваться, когда будетъ предоставлена самой себѣ. Благодаря отчасти такому экономическому невмѣшательству, отчасти—другимъ причинамъ, промышленность дѣйствительно приняла громадные размѣры, притомъ самое промышленное производство получило капиталистическій характеръ. Результаты такого экономическаго строя скоро обнаружились: между капиталомъ и безкапитальной трудовой силой началась неравная борьба; сила была на сторонѣ капитала, который и предписывалъ условія труду; возрастаніе рабочаго класса, а вмѣстѣ съ тѣмъ и предложенія труда, съ одной стороны, введеніе машиннаго производства, съ другой, еще болѣе ухудшало положеніе рабочаго класса. Здоровье и самая жизнь послѣдняго приносились въ жертву капиталистическимъ интересамъ. Послѣ этого стало яснымъ, что полное государственное невмѣшательство въ экономическій строй является вреднымъ не только въ экономическомъ, но и въ санитарномъ отношеніи. Отсюда, возникновеніе санитарной дѣятельности государства въ сферѣ промышленной жизни. Разъ была признана необходимость заботы о здоровьи рабочаго класса, не трудно было придти уже къ мысли, что промышленная дѣятельность въ нѣкоторыхъ случаяхъ угрожаетъ нарушеніемъ здоровья вообще, т. е., не только рабочему классу, но и всему остальному населенію. Это дало поводъ къ двоякаго рода мѣрамъ: 1) къ тѣмъ, которыя имѣли бы въ виду самое устройство въ той или другой мѣстности промышленныхъ заведеній—разнаго рода фабрикъ и заводовъ; 2) къ тѣмъ, которыя ммѣли бы въ виду производство, т. е., самую дѣятельность въ этихъ промышленныхъ заведеніяхъ. Мѣры перваго рода касаются, какъ рабочихъ, такъ и вообще населенія; мѣры втораго рода имѣютъ въ виду исключительно рабочихъ.

Промышленныя заведенія, въ ихъ санитарномъ отношеніи, ранѣе всего обратили на себя вниманіе Франціи [1]). Здѣсь, съ 1810 года является классификація всѣхъ учрежденій этого рода на три разряда—опасныя, нездоровыя и неудобныя. Смотря по тому, къ которому изъ этихъ трехъ классовъ относилось устраиваемое промышленное заведеніе, зависѣло и разрѣшеніе его отъ тѣхъ или другихъ учрежденій. Самая классификація промысловъ, отнесеніе ихъ къ тому или другому разряду было видоизмѣняемо; такія видоизмѣненія и пополненія были производимы: королевскимъ ордонансомъ 1815 года, декретами 1852, 1866, 1872, 1878, 1880 и 1886 годовъ. На основаніи всѣхъ этихъ постановленій, къ первому классу относятся тѣ промышленныя учрежденія, устройство которыхъ не можетъ быть допускаемо вблизи жилыхъ помѣщеній. Разрѣшеніе на устройство этихъ учрежденій принадлежитъ государственному совѣту, хотя съ 1852 года оно, въ сущности, перешло въ руки префектовъ; ко второму классу относятся тѣ, удаленіе которыхъ отъ жилищъ хотя и необходимо, однако желательно; разрѣшеніе на учрежденіе такихъ промышленныхъ заведеній принадлежитъ также префектамъ; наконецъ, къ третьему классу принадлежатъ тѣ, которыя могутъ быть устраиваемы и вблизи жилыхъ помѣщеній, однако, должны подлежать полицейскому надзору. Разрѣшеніе ихъ принадлежитъ супрефектамъ. Частнымъ лицамъ предоставлено право жалобы.

Подобная же организація существуетъ въ Германіи, хотя здѣсь нѣтъ раздѣленія промышленныхъ учрежденій на три класса. Въ Англіи по закону 1875 года, мѣстнымъ учрежденіямъ дано право, по жалобѣ заинтересованныхъ лицъ, и на основаніи постановленія суда, измѣнять устройство промышленныхъ заведеній съ цѣлью сдѣлать ихъ безвредными для здоровья. Разрѣшенія на учрежденіе этихъ заведеній не требовалось. Законъ 1875 года, требуетъ уже разрѣшенія мѣстныхъ медицинскихъ установленій для устройства промышленныхъ заведеній, признанныхъ вредными. Кромѣ того, мѣстныя учрежденія, по предложенію врачей или 10 мѣстныхъ жителей, могутъ привлекать къ судебной отвѣтственности лицъ, заведенія которыхъ угро-

---

[1]) Bouchardat. Traité d'hygiène publique et privée. 1882, 1024.

жаютъ какой-либо опасностью здоровью. Мировые судьи могутъ наложить на виновныхъ штрафъ до 200 ф. стерлинговъ. Помимо того существуетъ особая фабричная инспекція.

Въ Россіи разрѣшеніе на устройство промышленныхъ заведеній, могущихъ наносить вредъ здоровью, принадлежитъ министру внутреннихъ дѣлъ по соглашенію съ министерствомъ финансовъ и мѣстной администраціи, смотря по характеру заведеній [1]).

Что касается самой дѣятельности или работы на фабрикахъ или заводахъ, то здѣсь имѣется въ виду предупредить нарушеніе здоровья рабочихъ. Предметами, на которые обращается въ этомъ случаѣ государственная дѣятельность, являются во 1) орудія, при посредствѣ которыхъ производится работа, т. е., разнаго рода машины, во 2) самые матеріалы, подлежащіе обработкѣ. Въ первомъ случаѣ имѣется въ виду такая постановка машинъ, чтобы онѣ не могли повредить здоровью; въ особенности, обращается вниманіе на паровые котлы; въ большинствѣ государствъ установляется проба этихъ котловъ, а также періодическій осмотръ. Изъ матеріаловъ, подлежащихъ обработкѣ и могущихъ наносить вредъ здоровью, обращаютъ на себя вниманіе газы, яды, а также шлифовка стекла, зеркалъ, иголъ и т. п. За всякое нарушеніе здоровья, по винѣ, небрежности или злоупотребленію хозяевъ заведеній, послѣдніе подвергаются судебной отвѣтственности.

II.

Положительная государственная дѣятельность, направленная къ охраненію и улучшенію народнаго здоровья. (Sanitätspflege).

§ 64. Понятіе санитарно-попечительной дѣятельности государства.

Состояніе человѣческаго здоровья въ высшей степени обусловливается состояніемъ элементарныхъ факторовъ здоровья. Такими факторами, какъ мы видѣли, являются: воз-

---

[1]) См. Уставъ о промышленности.

духъ, свѣтъ, помѣщеніе, пища, движеніе. Чѣмъ болѣе нормальными представляются эти факторы, тѣмъ благодѣтельнѣе ихъ вліяніе на здоровье. Положительная государственная дѣятельность, направленная къ улучшенію этихъ факторовъ, является не ранѣе 30-хъ годовъ XIX столѣтія. Она была вызвана, главнымъ образомъ, господствовавшей въ это время, холерной эпидеміей. Условія развитія и распространенія послѣдней показали, кокое громадное значеніе въ этомъ случаѣ имѣло то или другое состояніе элементарныхъ факторовъ здоровья. Чѣмъ въ лучшемъ состояніи находились эти факторы, тѣмъ менѣе пагубныхъ послѣдствій оставляла болѣзнь и наоборотъ. Наибольшее количество похищаемыхъ ею человѣческихъ жертвъ относилось къ низшимъ, наименѣе обезпеченнымъ, слоямъ населенія, гдѣ элементарные факторы здоровья находились въ наименѣе благопріятномъ состояніи. Разъ была признана зависимость между этими факторами и сохраненіемъ здоровья во время эпидеміи, не трудно было уже придти къ мысли, что и вообще человѣческое здоровье, его сохраненіе и укрѣпленіе обусловливаются этими факторами. Установленію этого принципа еще болѣе способствовала наука, обогатившаяся многими изслѣдованіями въ сферѣ санитарной жизни. Это дало поводъ государству выступить со своей дѣятельностью, такъ какъ, въ большинствѣ случаевъ, частные лица не имѣютъ возможности собственными силами создать такія условія, при которыхъ элементарные факторы здоровья представлялись бы наиболѣе благопріятными. Очевидно, государственная дѣятельность должна была обратиться, главнымъ образомъ, на низшіе слои населенія, такъ какъ недостаточность ихъ силъ въ дѣлѣ созданія указанныхъ условій не представляла никакихъ сомнѣній. Итакъ, новое государство ставитъ себѣ цѣлью содѣйствовать созданію условій, при которыхъ элементарные факторы здоровья—воздухъ, свѣтъ, помѣщеніе, пища, движеніе являлись бы наиболѣе благопріятными. Главная цѣль этой дѣятельности заключается не только въ сохраненіи и укрѣпленіи здоровья, но и въ увеличеніи продолжительности человѣческой жизни. Прибавимъ, что государственная дѣятельность въ этомъ направленіи не приняла и не могла еще принять обширныхъ размѣровъ и это, главнымъ образомъ, потому, что улучшеніе санитарныхъ условій жизни находится въ тѣсной зависимо-

сти отъ улучшенія условій жизни экономической. А между тѣмъ, экономическій строй подчиняется собственнымъ законамъ и созданіе условій, при которыхъ эти законы были бы наиболѣе благопріятны для большинства населенія, далеко не всегда находится во власти государства. Надо допустить, что дѣятельность послѣдняго въ этой сферѣ можетъ быть лишь постепенной. Въ настоящее же время положительная санитарная дѣятельность государства представляется еще крайне незначительной. Тѣмъ не менѣе, мы на ней остановимся, причемъ самое изложеніе ея пріурочимъ къ тѣмъ элементарнымъ факторамъ здоровья, на которые было указано выше.

§ 65. Элементарные факторы здоровья.

Что касается вліяніе воздуха на здоровье, то оно констатировано многочисленными фактами, опытами и наблюденіями. Гигіена въ связи съ физіологіей установляетъ понятіе нормальнаго состоянія этого фактора здоровья, съ другой стороны,—указываетъ средства, благодаря которымъ могло бы быть возстановляемо это нормальное состояніе въ случаѣ его нарушенія. Конечно, выработать научныя положенія стоило много труда и эти положенія представляются, во всякомъ случаѣ, весьма важнымъ пріобрѣтеніемъ для человѣчества, но едва ли еще не болѣе трудно приложеніе этихъ научныхъ данныхъ къ самой жизни. Законодательство, безъ сомнѣнія, можетъ внести въ свои кодексы тѣ или другія санитарныя требованія, касающіяся чистоты воздуха, его количества, необходимаго для каждой личности, различныхъ способовъ вентиляціи, какъ средствъ, возстановляющихъ чистоту воздуха и т. п. Но всѣ подобнаго рода законодательныя нормы тогда только могутъ имѣть какое-либо реальное значеніе, когда въ самой жизни существуетъ наличность такихъ условій, при которыхъ эти требованія осуществимы; въ противномъ случаѣ законъ будетъ существовать только на бумагѣ. Въ виду указанной выше причины (характеръ экономическаго строя), въ настоящее время такія условія, въ большинствѣ случаевъ, отсутствуютъ, поэтому и законодательства различныхъ государствъ въ этой сферѣ не отличаются подробностью и полнотой и, въ дѣйствительности, остаются иногда безъ всякаго

значенія. Главное вниманіе государствъ обращается на тѣ случаи, гдѣ наименѣе можно предполагать вполнѣ удовлетворительное состояніе воздуха и гдѣ удовлетворительное состояніе этого фактора здоровья наиболѣе необходимо; такими мѣстами являются заводы, фабрики, школы, мѣста общественныхъ собраній, меблированныя комнаты и т. п. Такъ, въ Англіи, кромѣ требованій чистоты воздуха на фабрикахъ, за исполненіемъ которыхъ слѣдятъ особые фабричные инспекторы, существуютъ весьма строгія постановленія и относительно простыхъ наемныхъ квартиръ. Такъ, напримѣръ, опредѣляется количество жильцевъ въ каждой наемной квартирѣ, кубическое содержаніе воздуха, причемъ въ нѣкоторыхъ округахъ Лондона, количество воздуха на взрослаго человѣка не должно быть менѣе 300—400 куб. футовъ; запрещается отдавать въ наймы для жилья подвалы; въ видахъ свободнаго притока воздуха, опредѣляется ширина улицъ, величина промежутковъ между домами и т. п. Неисполненіе такихъ постановленій влечетъ за собою денежные штрафы, или исключеніе зданій изъ числа обитаемыхъ домовъ до ихъ исправленія. Подобныя же постановленія мы находимъ во Франціи. Такъ здѣсь указываются, между прочимъ, способы вентиляціи зданій, кубическое содержаніе воздуха опредѣляется въ 14 кубическихъ метровъ на человѣка. Особыя правила существуютъ для меблированныхъ комнатъ; еще на основаніи ордонанса 1878 г. предписывалась надлежащая вентиляція, устройство каминовъ и проч. Въ 1880 году была издана особая инструкція относительно отопленія жилищъ. Отдача въ наемъ подваловъ запрещена такъ же, какъ и въ Англіи. Надзоръ за соблюденіемъ этихъ правилъ возложенъ на органы администраціи.

Что касается свѣта, то его вліяніе на здоровье вообще и на органы зрѣнія, въ особенности, также безспорно. Наука обращала на этотъ предметъ не меньшее вниманіе, нежели и на вліяніе воздуха, хотя въ жизни государственная дѣятельность приняла еще меньшіе размѣры, нежели въ только что разсмотрѣнномъ случаѣ. Вниманіе законодательствъ обращается, какъ и слѣдовало ожидать на окна жилищъ, какъ единственные проводники свѣта. Но въ нѣкоторыхъ государствахъ, какъ, напр., во Франціи, постановленія, касающіяся этого предмета, встрѣчаются съ постановленіями совершенно противоположнаго характера. Послѣднія относятся къ области

финансоваго законодательства. Такъ, въ указанныхъ государствахъ существуютъ налоги на двери и окна, что заставляетъ домовладѣльцевъ стремиться всѣми возможными путями къ ограниченію этихъ проводниковъ свѣта въ ущербъ санитарнымъ требованіямъ. Исключеніе законодательства дѣлаютъ лишь для фабрикъ съ большимъ количествомъ рабочихъ; здѣсь, слѣдовательно, финансовыя соображенія уступаютъ свое мѣсто санитарнымъ. Вообще же, государственная дѣятельность въ разсматриваемой сферѣ обращаетъ вниманіе не столько на непосредственное вліяніе свѣта, какъ элементарнаго фактора здоровья, сколько на необходимость освѣщенія жилищъ, въ особенности многолюдныхъ, въ видахъ предупрежденія разнаго рода опасностей. Заботы государствъ о помѣщеніи находятся къ тѣсной и не разрывной связи съ заботами о количествѣ воздуха и свѣта. Результаты такой дѣятельности должны быть признаны пока ничтожными сравнительно съ тѣмъ, что въ этой сферѣ должно быть сдѣлано, хотя въ нѣкоторыхъ государствахъ, какъ, напр., въ Англіи, мы и встрѣчаемъ иногда въ этомъ отношеніи весьма энергичную дѣятельность. На ряду съ правительственной дѣятельностью въ этой сферѣ существуетъ въ настоящее время дѣятельность органовъ самоуправленія, въ особенности, свободныхъ союзовъ. Само собою разумѣется, дѣятельность этого рода развилась, по преимуществу, въ государствахъ западной Европы, гдѣ частная инициатива получила уже широкое примѣненіе и гдѣ въ качествѣ такихъ союзовъ являются даже союзы самихъ рабочихъ. Во Франціи законъ о дешевыхъ жилищахъ изданъ былъ 30 ноября 1894 г., будучи измѣненъ и дополненъ закономъ 12 апрѣля 1906 г. Но нельзя сказать, чтобы и у насъ въ Россіи такой дѣятельности вовсе не существовало. Еще въ 60-хъ годахъ прошлаго столѣтія въ Петербургѣ, Москвѣ и Ригѣ возникали общества улучшенія помѣщеній рабочаго класса и снабженія неимущихъ дешевыми квартирами.

Государственная дѣятельность по отношенію къ пищѣ, какъ элементарному фактору здоровья, является, по преимуществу полицейской, которая нами въ общихъ чертахъ и разсмотрѣна выше. Количество мѣръ попечительныхъ крайне незначительно. Подобно полицейской дѣятельности, дѣятельность попечительная обращаетъ свое вниманіе на главные предметы потребленія—на воду, хлѣбъ и другія средства продо-

вольствія. Но если полицейская дѣятельность стремится предупредить нарушеніе здоровья, происходящее вслѣдствіи умышленной или неумышленной порчи съѣстныхъ припасовъ, то дѣятельность попечительная имѣетъ въ виду содѣйствіе созданію такихъ условій, благодаря которымъ было бы возможно поддержаніе и укрѣпленіе здоровья, насколько послѣднее обусловливается правильнымъ питаніемъ. Поэтому, государственная дѣятельность въ этой сферѣ обращаетъ вниманіе не только на качество, но и на количество предметовъ потребленія. Дѣятельность этого рода находится, главнымъ образомъ, въ рукахъ органовъ самоуправленія. Эти послѣдніе ставятъ себѣ цѣлью сооруженіе водяныхъ приспособленій, которыя давали бы возможность пользоваться водой въ достаточномъ количествѣ, устройство народныхъ кухонъ или кухмистерскихъ, гдѣ люди, необезпеченные экономически, могли бы находить за низкую плату, или вовсе безплатно здоровую и въ достаточномъ количествѣ пищу. Затѣмъ, органамъ управленія вмѣняется въ обязанность наблюдать за пищей въ тюрьмахъ, больницахъ, фабрикахъ и т. п., въ видахъ чего они обязаны время отъ времени дѣлать внезапныя ревизіи.

На ряду съ воздухомъ, свѣтомъ, пищей, помѣщеніемъ, въ качествѣ элементарнаго фактора здоровья является такъ же, какъ мы сказали, движеніе. Вліяніе движенія на здоровье и развитіе физическаго организма вполнѣ констатировано наукой. То или другое состояніе главныхъ функцій человѣческаго организма, т, е., питанія, дыханія и кровообращенія, находится въ большой зависимости отъ движенія, а, слѣдовательно, отъ этого послѣдняго зависятъ и всѣ акты органической жизни. Признаніе за движеніемъ такого вліянія на физическій организмъ не представляется, впрочемъ, явленіемъ исключительно новаго времени; извѣстно, что еще въ древности, въ Спартѣ, Аѳинахъ, Римѣ гимнастическія упражненія обращали на себя большое вниманіе. Въ новой Европѣ, движеніе, какъ элементарный факторъ здоровья, до послѣдняго времени вовсе не вызывало никакой государственной дѣятельности. Правда, факторъ этотъ находится, повидимому, нѣсколько въ иныхъ условіяхъ, нежели факторы, разсмотрѣнные нами. Пользованіе движеніемъ болѣе доступно для каждаго, нежели пользованіе достаточнымъ количествомъ чистаго воздуха, свѣта или помѣщенія. Но все же, не надо забывать, что во 1) пользованіе

движеніемъ въ видахъ исключительно укрѣпленія здоровья и развитія физическаго организма требуетъ извѣстныхъ знаній и нѣкоторыхъ приспособленій, далеко не всегда доступныхъ для каждой единичной личности; во 2) въ дѣйствительности, лишь очень немногіе имѣютъ возможность пользоваться этимъ факторомъ здоровья со всей правильностью и во всей его полнотѣ. Большинство пользуются этимъ факторомъ лишь постольку, поскольку это допускается вѣми условіями жизни, въ особенности же, условіями жизни экономической. На сколько разнообразны могутъ быть различные виды труда, на столько же можетъ быть неодинаковой и возможность пользованія движеніемъ. Санитарные интересы и здѣсь весьма часто приносятся въ жертву интересамъ экономическимъ, и движеніе, подобно другимъ элементарнымъ факторамъ здоровья, эксплуатируется ради достиженія наибольшихъ экономическихъ выгодъ. Въ виду сказаннаго, государственная дѣятельность современныхъ государствъ получаетъ въ этой сферѣ двоякое направленіе: государства, во-первыхъ, стремятся доставить возможность правильнаго и постепеннаго пользованія этимъ факторомъ, путемъ введенія въ школахъ гимнастики; во-вторыхъ, ихъ вниманіе обращается на фабрики и заводы, гдѣ продолжительность и однообразіе труда, сопряженнаго весьма часто съ отсутствіемъ всякаго движенія, дѣлаютъ затруднительнымъ правильное физическое существованіе. Здѣсь государство выступаетъ, главнымъ образомъ, въ защиту дѣтей и женщинъ, организмы которыхъ, какъ наиболѣе слабые, легче поддаются всякаго рода вреднымъ вліяніямъ. Что касается введенія въ школахъ преподаванія гимнастики, то далеко не всѣ государства относятся къ этому дѣлу съ одинаковымъ вниманіемъ; большинство государствъ, признавая преподаваніе гимнастики полезнымъ, дѣлаютъ попытки введенія его въ школахъ, не внося, однако, гимнастики въ число обязательно преподаваемыхъ предметовъ; другія же, напротивъ, дѣлаютъ преподаваніе гимнастики обязательнымъ. Государственная дѣятельность, направленная къ охраненію здоровья и физическаго развитія дѣтей и женщинъ, работающихъ на фабрикахъ, выражается въ воспрещеніи до извѣстнаго возраста работать на фабрикахъ и въ ограниченіи числа рабочихъ часовъ.

Изъ всего сказаннаго о положительной санитарной дѣятельности государства видно, что дѣятельность эта еще крайне

ничтожна сравнительно съ тѣмъ, что должно быть въ этой сферѣ сдѣлано. Между научными требованіями гигіены и дѣйствительной жизнью лежитъ, можно сказать, еще цѣлая пропасть.—Если гигіена, для правильнаго развитія физическаго организма, опредѣляетъ, какъ мы видѣли, на каждаго индивидуума извѣстное количество воздуха и свѣта, и если законодательства различныхъ европейскихъ государствъ стремятся прилагать въ нѣкоторыхъ случаяхъ эти научныя требованія къ жизни, то сфера этого приложенія и степень его совершенства заставляютъ желать еще слишкомъ многаго. Конечно, регулированіе этихъ факторовъ здоровья въ школахъ, на заводахъ и фабрикахъ, въ тюрьмахъ и т. п. представляетъ благодѣяніе для тѣхъ лицъ, которымъ приходится проводить большую часть своего времени въ этихъ учрежденіяхъ. Но санитарныя требованія со стороны государства не простираются и не могутъ простираться на собственныя жилища низшихъ слоевъ населенія; экономическая необезпеченность этихъ классовъ исключаетъ всякую возможность примѣненія санитарныхъ требованій. Если, далѣе, гигіена опредѣляетъ вмѣстительность помѣщеній, указываетъ на отношеніе объема помѣщеній къ числу жильцовъ, опредѣляетъ самыя качества, при которыхъ помѣщенія были бы наименѣе вредны для здоровья, то насколько приложимы эти требованія къ жизни, видно изъ того, что въ низшихъ слояхъ населенія нерѣдко идетъ дѣло не объ удобствахъ въ помѣщеніи или соблюденіи санитарныхъ требованій, но лишь о какихъ бы то ни было помѣщеніяхъ. Если гигіена опредѣляетъ качество и количество пищи, необходимой для правильнаго развитія физическаго организма, указываетъ, сколько и какой пищи необходимо для питанія организма, т. е., возстановленія его тканей и для развитія теплоты, указываетъ, въ частности, сколько, наприм., литровъ воды требуется ежедневно на каждаго человѣка и т. п., то возможно ли думать объ общемъ приложеніи этихъ требованій, когда періодически повторяющіеся неурожаи, случаи пониженія рабочей платы и кризисы въ промышленности ставятъ вопросъ не о соотвѣтствіи пищи съ требованіями гигіены, но вообще о пищѣ, какой бы то ни было. Наконецъ, если гигіена, въ видахъ сохраненія и укрѣпленія физическаго организма, предписываетъ движеніе, обстоятельно разъясняетъ вліяніе движенія на тѣ или другія физіологическія

функціи, опредѣляетъ самый характеръ движеній, установляетъ, между прочимъ, цѣлую теорію гимнастики и т. п., то опять же всѣми этими данными, всѣми этими требованіями и предписаніями гигіены могутъ воспользоваться лишь единичныя личности. Когда современныя отношенія между трудомъ и капиталомъ заставляютъ рабочіе классы прилагать свою трудовую силу къ такимъ видамъ производства, гдѣ физическій организмъ человѣка находится или въ состояніи постояннаго покоя, или гдѣ движеніе сообщается лишь нѣкоторымъ органамъ, не касаясь цѣлаго организма, когда, съ другой стороны, та же борьба за существованіе заставляетъ людей обращаться къ труду требующему излишнихъ движеніи, излишнихъ, напряженныхъ усилій организма, способныхъ не столько развить его, сколько, напротивъ, надломить, ослабить, то причемъ, спрашивается, остаются въ этомъ случаѣ требованія гигіены, какой пользы можно ожидать отъ нихъ? На сколько мало осуществимы эти требованія гигіены въ данномъ случаѣ, видно и изъ самаго характера практикуемой въ этой сферѣ государственной дѣятельности. Правда, государство выступаетъ въ защиту фабричныхъ рабочихъ и ихъ дѣтей; но если имъ самимъ санкціонируются двѣнадцатичасовой трудъ на фабрикахъ, если оно само считаетъ возможнымъ допускать на фабрики дѣтей 12 лѣтняго возраста, то очевидно, оно само находится подъ давленіемъ экономичечкаго строя, оно недостаточно сильно и организація его недостаточно совершенна, чтобы произвести въ этомъ отношеніи радикальную реформу. При всемъ этомъ, мы не можемъ, понятно, отрицать большой цѣнности научныхъ данныхъ, вырабатываемыхъ гигіеной и физіологіей, въ надеждѣ, что человѣчество когда-нибудь воспользуется этими данными съ большей для себя выгодой, нежели въ настоящее время.

Глава четвертая.

МЕДИЦИНСКАЯ ДѢЯТЕЛЬНОСТЬ ГОСУДАРСТВА.

§ 66. Понятіе и система медицинскаго управленія.

Государственная дѣятельность въ сферѣ медицинской заключается въ созданіи условій, содѣйствующихъ возстанов-

ленію уже нарушеннаго здоровья. Хотя возстановленіе здоровья или лѣченіе и является, въ сущности, актомъ свободной дѣятельности каждаго индивидуума, однако, созданіе всѣхъ необходимыхъ для этого условій превышаетъ единичныя силы и вызываетъ дѣятельность государственную. Эта дѣятельность имѣетъ двоякое направленіе, сообразно съ двоякимъ характеромъ самыхъ условій, необходимыхъ для лѣченія болѣзней. Такими необходимыми условіями являются: во 1) существовованіе медицинскаго персонала; во 2) существованіе медицинскихъ установленій. Въ виду этого государство ставитъ себѣ задачей устройство такихъ образовательныхъ учрежденій, которыя доставляли бы высшее медицинское образованіе, опредѣляетъ права и обязанности врачей, регулируетъ ихъ дѣятельность; съ другой стороны, оно озабочено устройствомъ такихъ установленій, въ которыхъ могли бы, въ случаѣ надобности, находить помѣщеніе и медицинскій уходъ лица, здоровье которыхъ въ слѣдствіе тѣхъ или другихъ причинъ нарушено. Въ этомъ двоякомъ направленіи мы и разсмотримъ государственную дѣятельность въ сферѣ медицинской.

§ 67. Дѣятельность, касающаяся медицинскаго персонала.

Въ понятіе медицинскаго персонала входитъ совокупность всѣхъ тѣхъ лицъ, призваніе которыхъ заключается въ возстановленіи нарушеннаго здоровья, будетъ ли то непосредственно или посредственно. Весь медицинскій персоналъ можетъ быть классифицированъ по четыремъ группамъ: 1) врачебный персоналъ (врачи, хирурги); 2) аптекарскій (аптекаря, фармацевты) 3) акушерскій и 4) врачебно-вспомогательный (фельдшера). По отношенію ко всѣмъ этимъ группамъ государство установляетъ извѣстныя права и обязанности, извѣстныя правила дѣятельности, хотя нельзя сказать, чтобы существующіе въ этомъ отношеніи порядки вездѣ были одинаковы. Такъ, для пріобрѣтенія званія врача вездѣ требуется полученіе медицинскаго диплома изъ медицинскихъ факультетовъ; въ нѣкоторыхъ государствахъ, кромѣ того требуется сдача государственнаго экзамена; медицинская практика лицъ, не

получившихъ спеціальнаго медицинскаго образованія въ нѣкоторыхъ государствахъ запрещается [1]), тамъ же, гдѣ она допускается, всякое нанесеніе вреда здоровью со стороны такихъ лицъ считается преступленіемъ, и виновные въ немъ подвергаются судебной отвѣтственности. Лица, не получившіе медицинскаго образованія, ни въ какомъ случаѣ, не могутъ присваивать себѣ званіе врачей. Большинство государствъ опредѣляетъ, какъ сказано, права и обязанности врачей. Такъ, врачи имѣютъ право на всякаго рода медицинскую практику; могутъ приглашаться въ качествѣ экспертовъ; имѣютъ право приготовлять лѣкарства, хотя это право предоставляется имъ лишь въ видѣ исключенія; имѣютъ право употреблять въ своей практикѣ тѣ методы лѣченія, какіе кажутся имъ наиболѣе цѣлесообразными, имѣютъ право выдавать медицинскія свидѣтельства, имѣютъ право на вознагражденіе за лѣченіе; величина этого вознагражденія опредѣляется соглашеніемъ и таксами.—Что касается обязанностей врачей, то во-первыхъ, врачи обязаны давать врачебную помощь, подъ угрозой наказанія за отказъ, хотя, понятно, это правило весьма легко обходится; затѣмъ, небрежность въ лѣченіи, могущая нанести вредъ здоровью, является также наказуемой; врачи обязаны хранить семейныя тайны; наконецъ, они обязаны исполнять всѣ законныя мѣры, которыя предписываетъ медицинская администрація въ интересахъ общественнаго здоровья. Это послѣднее требованіе во всей его полнотѣ не относятся къ врачамъ, занимающимся частной практикой. Врачи обязаны доводить до свѣдѣнія администраціи о появленіи эпидемическихъ болѣзней; хирурги не должны совершать операцій безъ совѣта и присутствія другихъ врачей; о каждомъ случаѣ примѣненія наркоза они должны (по русскому закону) доводить до свѣдѣнія врачебнаго начальства. То же относится до примѣненія гипнотизма.—Что касается аптекарской дѣятельности, то и она извѣстнымъ образомъ регулируется. Такъ, во 1) учрежденіе аптекъ подлежитъ разрѣшенію со стороны органовъ управленія; подъ контролемъ этихъ органовъ находится также и самое производство въ аптекахъ; 2) установляются таксы лѣкарствъ; 3) опредѣляются, какія лѣкарства не могутъ быть

---

[1]) Нѣкоторыя нѣмец. государства, Швеція, Норвегія, Голландія.

выдаваемы безъ рецептовъ врачей; 4) требуется сдача экзамена отъ лицъ, приготовляющихъ лѣкарства; 5) аптекарямъ вмѣняется въ обязанность выдавать лѣкарства во всякое время; 6) аптекари являются отвѣтственными за всякій вредъ здоровью, причиненный по ихъ винѣ, въ слѣдствіе не надлежащаго приготовленія лѣкарства. Объ акушерскомъ персоналѣ въ общихъ чертахъ слѣдуетъ сказать то же, что и о медицинскомъ. Для образованія акушерокъ учреждаются особыя школы, или же акушерство преподается въ университетахъ; онѣ обязываются сдавать экзаменъ, хотя на ряду съ этимъ допускается акушерская практика лицъ, не имѣющихъ акушерскаго образованія. Акушерки подчинены врачамъ и обязаны въ трудныхъ случаяхъ своей практики призывать ихъ. Имъ дозволяется давать лѣкарства лишь въ крайнихъ случаяхъ; злоупотребленіе этимъ правомъ можетъ влечь за собою судебную отвѣтственность акушерокъ.—Наконецъ, вспомогательный-медицинскій персоналъ—фельдшера—является отчасти въ видахъ воспособленія врачебному, отчасти въ видахъ его замѣны и вызывается, главнымъ образомъ, недостаточностью врачебнаго персонала. Поэтому, съ увеличеніемъ врачебнаго персонала, уменьшается вспомогательный. Для образованія вспомогательнаго персонала учреждаются особыя школы и требуется сдача экзамена.

§ 68. Дѣятельность, касающаяся медицинскихъ установленій.

Устройство больницъ входило ранѣе въ сферу дѣятельности по общественному призрѣнію; еще и въ настоящее время, въ нѣкоторыхъ государствахъ, связь между призрѣніемъ бѣдныхъ и медицинской дѣятельностью сохраняется; хотя, въ большинствѣ случаевъ, признается полная самостоятельность обѣихъ частей. Устройство больницъ находится, въ настоящее время, отчасти въ рукахъ правительства, отчасти въ рукахъ органовъ самоуправленія. Больницы могутъ быть раздѣлены на два разряда: 1) тѣ, которыя предназначаются для лѣченія болѣзней физическихъ—это больницы, въ собственномъ смыслѣ слова; 2) тѣ, которыя предназначены для лѣченія болѣзней душевныхъ—это дома умалишенныхъ. Лѣченіе второго рода

болѣзней возникаетъ лишь съ прошлаго столѣтія; ранѣе предпринимались мѣры лишь въ видахъ предупрежденія опасностей отъ умалишенныхъ. Устройство домовъ умалишенныхъ возлагается, въ большинствѣ случаевъ на высшіе органы самоуправленія; такъ, въ Англіи это дѣло находится въ рукахъ графствъ, во Франціи ввѣряется департаментскому самоуправленію, въ Пруссіи—провинціальному. Кромѣ этихъ учрежденій государство озабочено также устройствомъ родильныхъ домовъ, главнымъ образомъ, въ видахъ оказанія надлежащей помощи бѣднымъ. Наконецъ, государство ведетъ надзоръ за минеральными и другими ключами и купаньями, такъ какъ эти послѣдніе, служа средствами для излѣченія болѣзней, являются, въ то же время, промышленными предпріятіями, образуемыми ради извлеченія изъ нихъ экономическихъ выгодъ.

ОТДѢЛЪ ТРЕТІЙ.

Внутреннее управленіе по отношенію къ интеллектуальной жизни личности.

Глава первая.

ПОНЯТІЕ И СИСТЕМА.

§ 69. Образовательная дѣятельность государства.

Человѣкъ по природѣ своей является существомъ физическимъ и духовнымъ. Онъ физически и духовно развивается, имѣетъ физическія и духовныя потребности; поэтому, можно говорить о его физической и духовной жизни, о его физическомъ и духовномъ благосостояніи.

Какъ во всякой другой отрасли внутренняго управленія, такъ и здѣсь, изученіе государственной дѣятельности требуетъ ея систематизаціи. Эта система должна быть почерпнута изъ самой сущности духовной жизни личности, должна пріурочиваться къ тѣмъ проявленіямъ человѣческаго духа, въ которыхъ выражается стремленіе къ духовному благосостоянію и въ извѣстной степени развитія которыхъ дѣйствительно выражается сумма этого благосостоянія. Такими проявленіями духовной жизни личности является: ея интеллектуальное развитіе, нравственное, религіозное и эстетическое.

Интеллектуальное развитіе личности [1]) заключается во 1) въ развитіи ея интеллектуальныхъ способностей, мышленія памяти, воображенія и т. п. во 2) въ пріобрѣтеніи и скопленіи извѣстнаго запаса знаній. Въ первомъ случаѣ дѣйствуютъ неизмѣнные законы духовной жизни; во второмъ обнаруживаютъ свое вліяніе всѣ тѣ разнообразныя условія жизни, подъ давленіемъ которыхъ формируются отношенія человѣческой личности къ внѣшнему міру. Оба процесса, т. е., развитіе интеллектуальныхъ способностей и пріобрѣтеніе знаній находятся между собою въ непрерывномъ взаимодѣйствіи. Процессъ интеллектуальнаго развитія личности и цѣлаго народа является самостоятельнымъ и, по своей сущности, независимымъ отъ государства и государственной дѣятельности; онъ обусловливается многочисленными факторами и государственная дѣятельность является лишь однимъ изъ такихъ факторовъ. Основанія, по которымъ государство выступаетъ со своей дѣятельностью въ сферѣ интеллектуальнаго развитія личности, тѣ же, что и въ другихъ сферахъ внутренняго управленія. Интеллектуальное развитіе является однимъ изъ важныхъ условій благосостоянія вообще; между тѣмъ, пріобрѣтеніе этого развитія, скопленіе достаточнаго запаса знаній, въ силу разнообразныхъ условій, въ которыхъ находится человѣческая личность и цѣлые общественные классы, въ большинствѣ случаевъ, превышаетъ частныя индивидуальныя силы; въ особенности, здѣсь оказываютъ могущественное вліяніе экономическія и вообще соціальныя отношенія. Государство нравственная идея котораго заключается вообще въ восполненіи недостатковъ человѣческой личности, выступаетъ и въ этой сферѣ со своей воспомогательной дѣятельностью, создавая условія интеллектуальнаго развитія, насколько они не достижимы частными силами [2]). Условіями интеллектуальнаго развитія являются во 1) всѣ жизненныя отношенія личности; во 2) тѣ условія, которыя создаются спеціально для содѣйствія такому развитію. Первая категорія условій, какъ результатъ самой жизни, допускаетъ, конечно, по отношенію къ себѣ

---

[1]) Понимаемое не въ смыслѣ извѣстнаго состоянія, но въ смыслѣ процесса.

[2]) L. Stein. Die Verwaltungslehre V, 14. Handbuch. s. 217, 218.

воздѣйствіе со стороны государства; послѣднее, слѣдовательно, посредственнымъ образомъ, можетъ вліять въ этомъ случаѣ и на интеллектуальное развитіе личности [1]); но государственная дѣятельность, содѣйствующая этому развитію, заключается, главнымъ образомъ, въ созданіи условій второй категоріи, т. е., непосредственно и спеціально направленныхъ къ содѣйствію интеллектуальному развитію. Эти условія заключаются въ совокупности такихъ органовъ, задача которыхъ состоитъ въ развитіи интеллектуальныхъ способностей индивидуумовъ и въ сообщеніи и передачѣ знаній. Процессъ, при посредствѣ котораго проявляется дѣятельность этихъ органовъ, называется образованіемъ, а самые органы получаютъ названіе образовательныхъ органовъ или учебныхъ заведеній. Такимъ образомъ, государственная дѣятельность въ сферѣ интеллектуальнаго развитія личности заключается, главнымъ образомъ, въ созданіи такихъ органовъ и въ регулированіи ихъ дѣятельности. Образованіе, а вмѣстѣ съ тѣмъ, и образовательные органы, могутъ быть раздѣлены на три самостоятельныя категоріи, смотря по той спеціальной цѣли, которую они преслѣдуютъ. Во 1) элементарное образованіе, цѣль котораго заключается въ сообщеніи такихъ знаній, которыя являются необходимыми условіями интеллектуальнаго развитія. Слѣдовательно, совокупность знаній, сообщаемыхъ органами элементарнаго образованія, представляется только средствомъ къ развитію, даетъ личности возможность къ пріобрѣтенію такихъ знаній, въ той или другой суммѣ которыхъ выражается извѣстная степень духовнаго благосостоянія и которыя обусловливаютъ вмѣстѣ съ тѣмъ благосостояніе человѣческой личности вообще. Слѣдовательно, сами по себѣ эти элементарныя знанія, безъ отношенія къ пріобрѣтенію другихъ знаній, не имѣютъ никакой цѣнности. Органомъ, сосредоточивающимъ въ своихъ рукахъ элементарное образованіе, является элементарная или народная школа. 2) Общее образованіе, обнимающее собою совокупность тѣхъ знаній, которыя, не служа средствомъ для достиженія какихъ-либо опредѣленныхъ жиз-

---

[1]) Государство, содѣйствуя, наприм., улучшенію условій экономической жизни, въ то же время посредственно способствуетъ развитію и интеллектаул. жизни.

ненныхъ цѣлей, способствуетъ возвышенію человѣческаго духа вообще, развитію человѣческаго самосознанія, они выводятъ человѣческую мысль за предѣлы ежедневныхъ и нерѣдко эгоистическихъ заботъ, возвышаютъ человѣческую личность до сознанія высшихъ и общихъ цѣлей человѣчества.

Вся совокупность явленій міровой жизни составляетъ для людей, какъ разумныхъ и самосознающихъ существъ, объектъ изученія. Раскрыть тайны природы, разгадать ея законы, уяснить связь между явленіями и такимъ путемъ представить весь познаваемый міръ, какъ одно цѣлое, наконецъ, если возможно, постигнуть, или, по крайней мѣрѣ, стремиться постигнуть причину и цѣль жизни—вотъ великія задачи человѣчества; но послѣднее только въ очень немногихъ своихъ представителяхъ вооружено и обставлено извѣстными средствами и условіями, при наличности которыхъ только и возможно стремиться къ осуществленію названныхъ великихъ задачъ. Наука составляетъ жизненное призваніе немногихъ лицъ; только немногіе возвышаются до пониманія и усвоенія великихъ истинъ мірового порядка, притомъ же обыкновенно лишь въ опредѣленныхъ областяхъ или сферахъ этого порядка, и только совсѣмъ уже единичныя лица возвышаются до возможно полнаго и цѣльнаго пониманія и представленія всей совокупности явленій міровой жизни. Это—выдающіеся умы, геніи, рождающіеся вѣками. Большинство же людей, какъ во всемъ человѣчествѣ, такъ и въ каждомъ отдѣльномъ обществѣ, не возвышается и не можетъ возвыситься даже до обыкновеннаго научнаго уровня знаній. Но если наука, какъ таковая, составляетъ удѣлъ немногихъ, то опредѣленный, нѣкоторый по крайней мѣрѣ, комплексъ знаній относительно окружающихъ насъ явленій міровой жизни долженъ принадлежать всѣмъ и каждому. Такимъ образомъ, можно сказать, что тотъ минимумъ знаній о міровомъ порядкѣ, который можетъ и долженъ сдѣлаться достояніемъ всѣхъ и каждаго, и будетъ характеризовать собою общее образованіе; всѣ знанія, о которыхъ здѣсь говорится, входятъ въ двѣ вышеупомянутыя научныя области—естествовѣдѣнія и обществовѣдѣнія. Государство, пользуясь услугами науки, имѣетъ полную возможность сдѣлать эти сокровища достояніемъ каждаго гражданина, хотя бы и не въ одинаковой степени, считаясь съ условіями жизни. Одни, поставленные въ болѣе благопріятныя условія матеріальнаго и

духовнаго характера, могутъ воспользоваться большими знаніями, другіе меньшими; но эта разница должна касаться деталей, общая же и дѣйствительная природа явленій должна быть представляема каждымъ въ истинномъ ея свѣтѣ. Вотъ почему нельзя не признать вполнѣ правильнымъ раздѣленіе общаго образованія на три ступени—низшую, среднюю и высшую. Дѣйствительный минимумъ этого образованія будетъ относиться собственно только къ низшей ступени, средняя же и высшая будутъ представлять, такъ сказать, относительные минимумы образованія, доступные лицамъ, поставленнымъ въ болѣе благопріятную жизненную обстановку. Итакъ, наука стремится изучить міръ какъ въ цѣломъ, такъ и въ отдѣльныхъ его проявленіяхъ; добытыми результатами она должна дѣлиться со всѣмъ человѣчествомъ, поскольку это для него возможно. Органами или орудіями, при помощи которыхъ научныя данныя объ окружающемъ насъ мірѣ становятся доступными въ той или другой степени, въ томъ или другомъ объемѣ, всѣмъ и каждому, и являются общеобразовательныя школы. Послѣднія, въ видахъ достиженія указанной цѣли, стремятся прежде всего обезпечить учащимся соотвѣтствующій уровень умственнаго развитія, пользуясь для этого формальными знаніями, такъ какъ безъ нѣкотораго запаса умственныхъ силъ невозможно и приступить къ усвоенію и пониманію окружающихъ насъ явленій. Наконецъ, общеобразовательной школѣ должна быть присвоена нѣкоторая воспитательная роль; мы хотимъ сказать, что нѣкоторый минимумъ нравственныхъ правилъ долженъ подобно минимуму знаній, составлять достояніе всѣхъ и каждаго; это можетъ быть достигнуто только при помощи общеобразовательной школы, независимо отъ вліянія семьи и общества. Воспитательная задача общеобразовательной школы не можетъ идти слишкомъ далеко; она ограничивается стремленіемъ развить элементарныя нравственныя чувства и понятія. Изъ сказаннаго слѣдуетъ, что общеобразовательная школа имѣетъ двѣ цѣли—образовательную и воспитательную; образовательная распадается, въ свою очередь, на двѣ: формальную—развитіе ума и душевныхъ способностей и матеріальную—сообщеніе извѣстнаго минимума знаній относительно окружающихъ насъ явленій. Все, что касается практической жизни, удовлетворенія матеріальныхъ потребностей, развитія и усовершенствованія

прикладныхъ знаній, улучшенія матеріальныхъ условій жизни въ томъ или другомъ отношеніи, все это можетъ быть въ извѣстной степени достигнуто при помощи профессіональнаго образованія. На долю же общаго остается именно то, что указано выше. Такимъ образомъ, общая школа есть представительница науки, поскольку послѣдняя должна быть достояніемъ всѣхъ и каждаго; школа профессіональная— представительница искусства, понимая это слово въ обширномъ смыслѣ. Не слѣдуетъ, однако, думать, что общая образовательная школа совсѣмъ уже чужда искусству. Благодаря преподаванію естественныхъ и общественныхъ наукъ, т.-е., благодаря сообщенію учащимся нѣкотораго минимума знаній о природѣ окружающихъ на съ явленій, общеобразовательная школа могла бы научать совершенно особаго рода искусству, котораго не даетъ ни одна профессіональная школа,—искусству жить въ качествѣ разумнаго существа, искусству правильно относиться къ явленіямъ физической природы и къ событіямъ общественной жизни, избѣгать многихъ ошибокъ въ своихъ отношеніяхъ ко всему окружающему, устраивать и приспособлять свою жизнь согласно съ природой окружающихъ явленій; наконецъ, пользоваться и прикладными знаніями въ практической жизни не механически или автоматически, но опять таки разумно и сознательно подъ вліяніемъ и руководствомъ обобщающаго характера общеобразовательныхъ знаній. 3) Профессіональное образованіе, обнимающее собою совокупность такихъ знаній, которыя необходимы для достиженія какихъ-либо опредѣленныхъ жизненныхъ цѣлей. Органами, сосредоточивающими въ свихъ рукахъ профессіональное образованіе, являются разнообразные высшіе и низшіе спеціальные образовательные органы. Такимъ образомъ, вся система образовательныхъ органовъ представляется въ слѣдующемъ видѣ: 1) элементарная школа; 2) учебныя заведенія и органы общаго образованія, куда относятся: высшія отдѣленія народныхъ школъ, гимназіи, лицеи, университеты, академіи, библіотеки, ученыя общества, печать; 3) профессіональные органы, какъ то, военные, промышленные, сельско-хозяйственные, медицинскіе, юридическіе и т. п. Слѣдуетъ замѣтить, что образовательные органы всѣхъ этихъ трехъ категорій не являются другъ отъ друга вполнѣ изолированными; въ большинствѣ случаевъ, элементы, присущіе органамъ какой-либо одной изъ

этихъ категорій, можно найти въ образовательныхъ органахъ и другихъ категорій. По этимъ тремъ категоріямъ должна быть разсмотрѣна нами и государственная дѣятельность въ сферѣ интеллектуальнаго развитія личности. Желая опредѣлить характеръ этой дѣятельности и раскрыть самыя причины, которыя его обусловливали въ тотъ или другой моментъ государственной жизни, мы должны первоначально остановиться на изученіи исторіи этой дѣятельности и затѣмъ уже изложить современное состояніе этой отрасли внутренняго управленія, поскольку оно опредѣляется государственными нормами.

Глава вторая.

ИСТОРІЯ ВНУТРЕННЯГО УПРАВЛЕНІЯ ПО ОТНОШЕНІЮ КЪ ИНТЕЛЛЕКТУАЛЬНОМУ РАЗВИТІЮ ЛИЧНОСТИ.

Литература. *Шмидтъ.* Исторія педагогики. 1877. *Окольскій.* Объ отношеніи государства къ народному образованію 1872. *Лавровскій.* О древне-русскихъ училищахъ 1854. 1872. *Schmid.* Encyclopädie des Erziehungswesen. 1876—1887. *Wohlfarth.* Geschichte des gesammten Erciehungs und Schulwesens 1835. *Raumer.* Geschichte der Pedagogik. 1846—1854. *Владимірскій-Будановъ.* Государство и народное образованіе въ XVIII в. 1874.

§ 70. Образовательная дѣятельность до возникновенія абсолютныхъ государствъ въ Европѣ.

Какъ вообще внутреннее управленіе, такъ, въ частности, и та государственная дѣятельность, которая имѣетъ дѣло съ интеллектуальной жизнью личности, начинается въ европейскихъ государствахъ лишь съ періода утвержденія монархической власти. Съ этого періода, въ сущности, мы должны бы начать изученіе исторіи изслѣдуемой нами отрасли внутренняго управленія; но, хотя дѣйствительно предметомъ нашего изученія вообще является дѣятельность государственная, представляющаяся, какъ мы сказали, лишь однимъ изъ факторовъ интеллектуальнаго развитія, и возникшая вмѣстѣ съ государ-

ствомъ, какъ единымъ цѣлымъ, мы не можемъ, однако, оставить безъ разсмотрѣнія состояніе интеллектуальной жизни и въ періодъ государственнаго развитія, предшествовавшій возникновенію абсолютной власти, когда это состояніе обусловливалось разнообразными факторами соціальной жизни и когда факторъ государственный еще не обнаруживалъ своего вліянія. Та или другая степень интеллектуальнаго развитія народа обусловливаетъ развитіе самой государственной организаціи; уже одной этой причины достаточно, чтобы изученіе интеллектуальной жизни и главныхъ ея факторовъ не было оставлено безъ вниманія. Но, кромѣ того, возникшая въ періодъ упроченія монархической власти государственная дѣятельность въ сферѣ духовной жизни не можетъ быть съ достаточной ясностью понята безъ знакомства съ условіями интеллектуальной жизни въ предшествовавшіе періоды, такъ какъ характеръ этой дѣятельности, въ значительной степени, зависѣлъ, отъ этихъ условій.

Первый періодъ въ исторіи ново-европейскихъ государствъ является періодомъ внѣшней борьбы, періодомъ, когда еще только формировались два первые основные государственные элементы—территорія и народъ. Уже изъ этого общаго состоянія государственной жизни можно заключить, что интеллектуальное развитіе личности, при этихъ условіяхъ не могло быть высокимъ; постоянная борьба, происходившая между различными народностями и племенами, естественно, должна была вызывать стремленіе къ развитію не интеллектуальныхъ силъ, но физическихъ, къ развитію физическаго организма, военныхъ способностей, къ пріобрѣтенію всѣхъ вообще тѣхъ знаній, которыя необходимы для военнаго класса. Поэтому главными предметами образованія въ этотъ періодъ является прежде всего—гимнастика, военныя игры, умѣнье владѣть оружіемъ, плаванье и т. п. [1]). Однако, даже такое, чисто физическое воспитаніе не было удѣломъ всѣхъ; оно распространялось лишь на свободныхъ, на высшіе классы, низшіе же классы и рабы были его лишены [2]). Непосредственная

---

[1]) Stein. Die Verwaltungslehre, V, 24. Шмидтъ. Исторія педагогики II, 123.

[2]) О классахъ у древнихъ германцевъ см. Waitz. Die deutsche Verfass Geschichte.

забота объ интеллектуальномъ развитіи является лишь съ возникновеніемъ христіанства.

Вліяніе христіанства на образованіе обнаруживается еще въ послѣдніе вѣка существованія западной римской имперіи. Первоначально христіане для сохраненія своей религіи и ученія Христа должны были обратить вниманіе на воспитаніе и образованіе своего юношества; въ виду этого они стали учреждать школы, цѣль которыхъ заключалась не только въ ознакомленіи христіанскихъ дѣтей съ новымъ ученіемъ, но и въ подготовленіи къ обращенію въ христіанство язычниковъ. Главными предметами обученія, были чтеніе, письмо и пѣніе псалмовъ. Школы были какъ низшія, такъ и высшія. Кромѣ чтенія, письма и пѣнія, предметами преподаванія въ высшихъ школахъ являлись также, такъ называемыя, семь свободныхъ искусствъ; грамматика, діалектика, риторика, составлявшія trivium, и музыка, ариѳметика, геометрія и астрономія, составлявшія quadrivium. Все преподаваніе, находясь въ рукахъ духовенства, было проникнуто религіозными, или, лучше сказать, монастырскими идеями. Преподаваніе носило религіозно-схоластическій характеръ; все „ученіе, говоритъ Шмидтъ, „въ сущности, было не свободнымъ развитіемъ, но пустымъ формализмомъ, мелочнымъ дѣломъ памяти“.

Въ такомъ состояніи находилось дѣло интеллектуальнаго развитія въ первый періодъ на западѣ Европы. То же самое. Въ общихъ чертахъ, надо сказать и о Востокѣ. И здѣсь христіанство, въ лицѣ греческаго духовенства, впервые вызываетъ къ жизни заботы объ образованіи; и здѣсь это образованіе получаетъ религіозный характеръ и главною своей цѣлью имѣетъ приготовленіе священниковъ. Въ тѣхъ немногихъ школахъ, которыя устраивались при церквахъ, по повелѣнію великихъ князей, какъ, напр., Владиміра, Ярослава и другихъ, преподаваніе заключалось въ обученіи славянской грамотѣ, письму и въ нѣкоторыхъ школахъ—церковному пѣнію. „Самое высшее образованіе состояло въ изученіи книгъ священнаго писанія, книгъ церковно богослужебныхъ и нравоучительныхъ. Въ слѣдствіе того въ устахъ современниковъ особенной похвалы заслуживалъ тотъ, кто изучалъ книги священнаго писанія и зналъ ихъ на памятъ“ [1]). Такимъ обра-

---

[1]) Обольскій 102.

зомъ, существевенныя черты образованія въ первый періодъ, какъ на Западѣ, такъ и на Востокѣ Европы одинаковы; какъ тамъ, такъ и здѣсь преподаваніе находилось въ рукахъ духовенства и носило религіозный харктеръ; однако, между Западомъ и Востокомъ существовала въ этомъ отношеніи и разница. На западѣ образованіе въ значительной степени чувствовало на себѣ вліяніе греко-римской культуры, (въ составъ преподаванія входило знакомство съ классическими писателями;) самый языкъ преподаванія былъ латинскій. На Востокѣ исключительное вліяніе на образованіе имѣло греческое духовенство и знакомство съ класеической литературой явилось лишь въ позднѣйшее время.

Второй періодъ, въ исторіи государственнаго развитія характеризующійся особенными, ему исключительно свойственными чертами соціальной организаціи, представляетъ свои особенности и въ сферѣ интеллектуальной жизни. Это былъ періодъ господства частнаго начала; періодъ формированія государственной власти; періодъ борьбы между различными соціальными факторами и элементами изъ-за политическаго преобладанія. Такими элементами являлись, какъ мы знаемъ, духовенство съ папою въ главѣ, землевладѣльцы и городскія общины. Если въ предшествовавшій періодъ дѣло образованія находилось исключительно въ рукахъ духовенства, то теперь каждая изъ указанныхъ соціальныхъ сферъ начинаетъ оказывать на него свое вліяніе: духовенство, землевладѣльцы и города ставятъ себѣ задачей, между прочимъ, и заботу объ ителлектуальномъ развитіи своихъ членовъ. Характеристическія черты каждой изъ этихъ соціальныхъ сферъ всецѣло отражаются и на образованіи. Духовенство, исключительно господствовавшее въ этой сферѣ въ теченіи нѣсколькихъ вѣковъ, сохранило свое первенство и во второй періодъ, хотя его вліяніе на образованіе въ этотъ періодъ было только отрицательнымъ.

Власть духовенства и въ этотъ періодъ была въ высшей степени велика. Духовенство стремилось удержать въ своихъ рукахъ дѣло народнаго развитія, чтобы ограничивать его въ извѣстныхъ предѣлахъ. Устройство школъ и преподаваніе въ нихъ духовенство считало своимъ исключительнымъ правомъ и потому всѣми силами противилось основанію школъ со стороны свѣтскихъ лицъ; если же такія школы и учреждались, то контроль надъ ними принадлежалъ духовенству; послѣднее

стремилось ограничить преподаваніе въ такихъ школахъ лишь чтеніемъ и письмомъ. Иногда даже оно не дозволяло свѣтскимъ лицамъ учиться писать [1]).

Феодальные землевладѣльцы и города начинаютъ самостоятельно заботиться объ интеллектуальномъ развитіи своихъ членовъ; такъ какъ основной характеръ всего строя городской жизни былъ совершенно иной, нежели феодально-землевладѣльческой, то и образованіе въ той и другой сферѣ характеризуется своими особенностями.

Образованіе въ сферѣ феодально-землевладѣльческой аристократіи представляло во многихъ отношеніяхъ прямую противоположность образованію духовенства. Связь между тѣмъ и другимъ, благодаря этому, однако, не утрачивалась. Вліяніе и давленіе духовенства было настолько сильно, что человѣческая мысль и все міросозерцаніе на долгое время получили почти исключительно теологическое направленіе; поэтому, какою бы противоположностью ни являлась жизнь свѣтскихъ феодаловъ, она въ значительной степени сохраняла на себѣ печать теологіи. Но жизнь феодальныхъ землевладѣльцевъ представляла вполнѣ своеобразное явленіе, характеризовалась такими чертами, которыя были присущи исключительно только ей; она имѣла свое особое направленіе и свой особый смыслъ. Соотвѣтственно съ этимъ самостоятельнымъ характеромъ феодальной жизни организовалось въ этой сферѣ и образованіе. Строй жизни свѣтскихъ феодаловъ носилъ, по преимуществу, военный характеръ. Мы знаемъ, что весь второй періодъ въ исторіи государственнаго развитія представлялъ собою внутреннюю борьбу между различными соціальными элементами за политическое преобладаніе; и если въ этой борьбѣ католическая церковь имѣла въ своихъ рукахъ лишь духовное орудіе, если сила ея основывалась на невѣжествѣ и суевѣріи народныхъ массъ, то свѣтская аристократія, свѣтскіе феодальные владѣльцы были настоящими воинами, боролись при помощи оружія въ собственномъ смыслѣ этого слова. И какъ церковь стремилась при помощи своихъ школъ образовать людей свѣдущихъ, людей, слѣдовательно, вполнѣ ей преданныхъ, такъ и свѣтская феодальная аристократія стремилась при помощи своего особеннаго образованія

---

[1]) Окольскій 91.

сдѣлать изъ своихъ членовъ—воиновъ. Какъ духовенству не было нужно истинное развитіе, въ которомъ оно видѣло даже для себя опасность, такъ оно не было нужно и для свѣтскихъ феодаловъ. Научное преподаваніе, когда оно имѣло мѣсто, состояло, по преимуществу, въ библейской исторіи, сказаніяхъ, сагахъ и т. п. Умѣнье читать и писать было доступно далеко не всѣмъ; мало того, оно считалось даже недостойнымъ рыцаря, поэтому выдаваемыя ими грамоты они давали подписывать за себя священникамъ или писарямъ съ оговоркой: „за незнаніемъ грамоты по рыцарскому сану". Таково образованіе рыцарства. Оно исчезло вмѣстѣ съ исчезновеніемъ самого рыцарства подъ вліяніемъ новыхъ факторовъ, болѣе сильныхъ, нежели тѣ, которые поддерживали его существованіе.

Городскія общины, образованію и развитію которыхъ много способствовали феодальныя притѣсненія, представляли собою третью соціальную сферу разсматриваемаго періода, въ которой, подобно тому, какъ и въ двухъ первыхъ, организовалось самостоятельное образованіе.

Основаніе, смыслъ и цѣль этого образованія вполнѣ соотвѣтствовали всему строю и направленію городской жизни. Если основнымъ началомъ, господствовавшимъ въ сферѣ духовенства, была вѣра, въ сферѣ свѣтскаго феодализма—рыцарство съ его геройскими подвигами и его романтизмомъ, то въ сферѣ городской жизни такимъ господствующимъ началомъ былъ трудъ. Города являлись центрами промышленной жизни. Ихъ благосостояніе обусловливалось успѣхами торговли и промышленности. Въ виду этого и образованіе городовъ, въ противоположность образованію духовенства и феодаловъ, получило практическій характеръ; оно явилось, по преимуществу, образованіемъ реальнымъ, на такъ какъ здѣсь же, на ряду съ практическими промышленными знаніями, развились также, благодаря университетамъ, различныя отрасли наукъ и искусствъ, то въ городахъ слѣдуетъ искать и зародышъ вообще профессіональнаго образованія. Городское образованіе имѣло практическій характеръ и въ другомъ смыслѣ; оно пріобрѣталось не въ спеціально назначенныхъ для этой цѣли профессіональныхъ школахъ, но давалось практически, самой жизнью. Подобно тому, какъ въ сферѣ духовенства школами нерѣдко являлись монастыри, въ сферѣ свѣтскаго феодализма

—рыцарскіе замки, и въ городскихъ общинахъ онѣ замѣнялись различнаго рода корпораціями, цехами и гильдіями. Здѣсь тѣ или другія промышленныя знанія пріобрѣтались практически, причемъ извѣстной степени этихъ знаній соотвѣтствовало и извѣстное положеніе въ корпораціи; такъ, различались мастера, подмастерья и ученики. Но кромѣ этого профессіональнаго практическаго обученія, существовали и общія школы, въ которыхъ преподавались, какъ элементарныя знанія—чтеніе, письмо, счетъ, такъ и нѣкоторыя науки, наприм., исторія и географія. Это были, такъ называемыя, „писарскія школы"; но кромѣ нихъ существовали латинскія школы, представлявшія какъ бы высшую ступень; въ нихъ преобладала латынь; грамматика была главнымъ предметомъ преподаванія, хотя здѣсь же обучали чтенію, письму и христіанству [1]). Всѣ эти школы долгое время находились подъ контролемъ духовенства, которое вообще относилось къ нимъ съ крайнимъ недовѣріемъ и стремилось присвоить исключительно себѣ право устройства училищъ. Организація городскихъ школъ вполнѣ соотвѣтствовала цеховымъ и ремесленнымъ уставамъ; школьное преподаваніе считалось ремесломъ. Между городскимъ управленіемъ и учителями заключалось условіе на извѣстный срокъ, по которому послѣдніе за извѣстную, въ большинствѣ случаевъ, ничтожную плату, обязывались обучать дѣтей. О прекращеніи найма та и другая сторона должна была заявлять заранѣе.

Городскія общины съ различными видами ихъ образованія являются мѣстами, гдѣ впервые человѣческая мысль пробуждается, и освобождается отъ исключительнаго теологическаго вліянія. Но въ этомъ еще болѣе насъ убѣждаетъ появленіе университетовъ. Хотя университеты и не были обязаны своимъ появленіемъ исключительно городскимъ общинамъ, все же города, благодаря условіямъ ихъ жизни, характеру ихъ строя, въ значительной степени чуждаго, какъ религіознаго піэтизма и мистицизма, такъ и рыцарскаго романтизма, были наиболѣе удобными мѣстами для возникновенія университетовъ. Надлежащее развитіе университетовъ принадлежитъ, конечно, послѣдующимъ эпохамъ; но и самое ихъ возникновеніе, относящееся къ разсматриваемому періоду, является доказатель-

---

[1]) Шмидтъ. II, 290.

ствомъ, что человѣческая мысль, не смотря на всю свою слабость, даже въ эту раннюю пору, не могла быть ограничена тѣми узкими рамками, въ которыя поставила ее теологія. Въ университетахъ впервые возникла наука, которой суждено было впослѣдствіи окончательно ослабить силу авторитета.

Таковъ, въ общихъ чертахъ, характеръ образованія въ городскихъ общинахъ.

Повторяя вкратцѣ сказанное относительно интеллектуальнаго развитія и образованія во второй періодъ существованія западно-европейскихъ государствъ, мы должны признать, что образованіе это вполнѣ соотвѣтствовало всему соціальному строю того времени. Господствовавшими началами, проникавшими собою образованіе, являлись—начало религіозное, военное и трудовое, образовательными органами—церковь, рыцарскіе замки и города. Какъ вообще между соціальными элементами этого періода преобладающее значеніе принадлежало духовенству, церкви, такъ и интеллектуальное развитіе находилось, главнымъ образомъ, подъ вліяніемъ религіознаго начала. Лишь къ концу этого періода и, въ особенности, въ теченіи, слѣдующаго, авторитетъ церкви въ дѣлѣ народнаго образованія былъ поколебленъ.

Условія интеллектуальнаго развитія и образованія во второй періодъ государственной жизни на Востокѣ Европы имѣютъ, какъ много общаго съ западно-европейскими, такъ много и особеннаго, индивидуальнаго. Если въ западной Европѣ главное вліяніе на интеллектуальное развитіе въ этотъ періодъ принадлежало, какъ мы сказали, духовенству, то и на Востокѣ вліяніе послѣдняго въ этой сферѣ было не только главнымъ, но и исключительнымъ. Это объясняется тѣмъ, что церковь явилась здѣсь единственнымъ органомъ, въ рукахъ котораго можно было сосредоточить образованіе. Хотя здѣсь такъ же, какъ и на Западѣ Европы, существовала внутренняя борьба, путемъ которой формировалась государственная власть, но рознь между соціальными элементами не была здѣсь на столько сильна, чтобы вызвать необходимость особаго для каждой соціальной сферы образованія. Духовенство не имѣло здѣсь большаго политическаго вліянія, но съ другой стороны оно представляло собой единственный классъ, въ рукахъ котораго только и могло сосредоточиться образованіе. Въ виду этого самый ха-

рактеръ образованія получилъ такъ же, какъ и на Западѣ, религіозное направленіе. Это вліяніе церкви на интеллектуальное развитіе народа продолжалось и въ слѣдующія эпохи, такъ что слѣды его, въ значительной степени, замѣтны и до настоящаго времени. Предметами обученія въ школахъ были чтеніе, письмо и пѣніе; о другихъ предметахъ въ источникахъ не упоминается, хотя нѣкоторые писатели, на основаніи сравненія русскихъ училищъ съ иностранными того же времени, полагаютъ, что и въ нихъ въ составъ предметомъ обученія могли входить общія грамматическія опредѣленія и счисленіе, въ тѣсномъ, практическомъ его значеніи.

Изъ сказаннаго слѣдуетъ, что интеллектуальное развитіе населенія ново-европейскихъ государствъ и во второй періодъ ихъ существованія находилось еще на крайне низкой ступени. Это относится не только къ низшимъ классамъ, объ образованіе которыхъ никто не думалъ, но и къ высшимъ.

§ 71. Образовательная дѣятельность въ періодъ развитія монархической власти въ Западной Европѣ.

Въ слѣдующій періодъ государственной жизни интеллектуальное развитіе дѣлаетъ значительный шагъ впередъ подъ вліяніемъ новыхъ, не существовавшихъ ранѣе, факторовъ. Однимъ изъ такихъ факторовъ, наиболѣе для насъ важныхъ, является государство, которое и беретъ въ свои руки дѣло народнаго образованія. Съ третьяго періода появляется, слѣдовательно, и та отрасль внутренняго управленія, задача которой заключается въ содѣйствіи духовному развитію личности. Эта дѣятельность и составляетъ главный предметъ настоящаго отдѣла.

Государство, уничтожая постепенно политическую самостоятельность духовенства, городовъ и феодаловъ, начинаетъ проявлять въ разсматриваемой сферѣ прежде всего свою регулирующую дѣятельность. Оно регламентируетъ все образованіе при посредствѣ законодательства, исходящаго отъ единой государственной власти, подчиняетъ его своему верховному надзору, создаетъ для содѣйствія ему различныя об-

разовательныя учрежденія и административныя органы [1]). Законодательство это проявляется въ видѣ, такъ называемыхъ Schulordnungen—школьныхъ уставовъ, и заключаетъ въ себѣ повелѣнія относительно устройства въ городахъ школъ, требуетъ экзамена и присяги отъ учителей, регламентируетъ все обученіе, установляетъ нормы относительно содержанія школъ и школьной платы, установляетъ число и названіе классовъ и т. п. [2]). Такая регламентирующая дѣятельность государства касается, какъ элементарнаго и общаго образованія, такъ и профессіональнаго [3]). Къ концу разсматриваемаго періода въ нѣкоторыхъ германскихъ государствахъ начинаютъ издаваться постановленія, вводящія обязательное обученіе [4]) въ низшихъ школахъ, хотя, вообще говоря, это обученіе, въ большинствѣ случаевъ, ограничивалось чтеніемъ, письмомъ и религіей. Въ такъ называемыхъ ученыхъ школахъ, представлявшихъ собою слѣдующую ступень и являвшихся средними учебными заведеніями, подготовительными къ высшимъ, главное вниманіе обращалось на латинскій языкъ. Университеты въ теченіе третьяго періода постепенно освобождавшіеся отъ папской зависимости и становившіеся въ зависимость отъ свѣтскихъ государей, значительно измѣнили свой первоначальный характеръ. Въ этотъ періодъ они дѣлаются учрежденіями государственными; количество ихъ значительно возрастаетъ; университетское образованіе постепенно дѣлается условіемъ для занятія тѣхъ или другихъ государственныхъ должностей; преподаваніе въ университетахъ теряетъ свой прежній схоластическій характеръ, хотя съ другой стороны, въ особенности, къ концу разсматриваемаго періода, свобода преподаванія значительно стѣсняется правительственной регламента-

---

[1]) Stein. Die Verwaltungslehre. V, 30.

[2]) Firnhaber. Errichtung und Frhaltung der Schulen въ Schmid's Encyklopädie. Band II, 2-te Aufl. S. 284.

[3]) Stein. V, 31. Friedr. Lübker. Gelehrtenschulwesen. Schmid's Encyklop, II, 841 fig. срав. также Wohlfarth. Geschichte des gesammten Errichtungs— und Schulwesens 1855. B. II, 515—519. Raumer. Geschichte der Pädagogik 1846. I, 276 fig.

[4]) Окольскій. Объ отношеніи государства къ народ. образованію, 138 и слѣд.

ціей. Въ этомъ отражается духъ полицейской эпохи. Такимъ образомъ, если образованіе не было свободнымъ въ предшествующій періодъ, находясь въ зависимости отъ духовенства и кастовой организаціи этой отрасли, то и теперь, въ третій періодъ, освобождаясь отъ прежней зависимости, оно впадаетъ въ новую, которая возникаетъ уже со стороны полицейскаго государства. Справедливость требуетъ однако замѣтить, что полицейское государство въ сферѣ попеченія о народномъ образованіи гораздо менѣе проявляло свою дѣятельность, нежели въ другихъ отрасляхъ народной жизни, и это, конечно, потому, что оно не сознало всей важности образованія, не видѣло въ немъ для себя пользы. Главная цѣль государства въ этомъ случаѣ ограничивалась желаніемъ имѣть свѣдущихъ чиновниковъ [1]). Не только правительство, но и представители науки находили, что слишкомъ большое распространеніе научнаго образованія совершенно излишне и вредно, какъ для самихъ гражданъ, такъ и для всего государства [2]); въ виду этого считалось необходимымъ препятствовать распространенію высшаго образованія. Въ нѣкоторыхъ германскихъ государствахъ лицамъ изъ низшихъ классовъ вовсе воспрещалось полученіе высшаго образованія и только высшіе классы могли помѣщать своихъ дѣтей въ университеты и вообще высшія учебныя заведенія безъ разрѣшенія правительства [3]). Интеллектуальное развитіе низшихъ слоевъ населенія считалось не только вреднымъ, но и опаснымъ; „господствующій классъ пришелъ къ убѣжденію, что невѣжество массъ составляетъ самую вѣрную опору его владычества, что простой народъ не нуждается въ образованіи, что даже было бы желательнымъ устранить отъ него всѣ средства образованія, изъ опасенія, что народъ, пріобрѣвъ образованіе, сдѣлается недовольнымъ своимъ положеніемъ“ [4]). При такихъ воззрѣніяхъ на образованіе и заботы о немъ отступали на задній планъ, въ силу чего и самая регламентація въ этой сферѣ не была такъ велика, какъ въ другихъ

---

[1]) L. Stein. Die Verwaltungslehre, V, 221. Berg. Handbuch. II, 329.

[2]) Berg. Handbuch. II, 324 n. flg.

[3]) Berg. Handb. II, 328.

[4]) Окольскій. 127 и другія.

сферахъ.—Но если государство, со своей дѣятельностью въ сферѣ народнаго образованія, не оказало съ своей стороны какого-либо значительнаго вліянія на интеллектуальное развитіе народа, то оно было только однимъ изъ факторовъ этого развитія. Другіе факторы были болѣе могущественны, нежели государство, и болѣе сильно вліяли на интеллектуальное развитіе; хотя они были не только положительнаго, но и отрицательнаго характера, т. е., не только содѣйствовали интеллектуальному развитію, но и препятствовали ему. Къ числу положительныхъ факторовъ относятся слѣдующіе: 1) возрожденіе классическихъ наукъ; 2) религіозная реформація; 3) изобрѣтеніе книгопечатанія; 4) открытіе Америки и различныя научныя открытія; 5) дѣятельность педагоговъ. Къ числу отрицательныхъ факторовъ относятся: 1) религіозныя войны во Франціи; 2) тридцатилѣтняя война въ Германіи; 3) крѣпостное состояніе. Вліянія всѣхъ этихъ факторовъ мы и разсмотримъ, по крайней мѣрѣ, въ общихъ чертахъ.

Возрожденіе классическихъ наукъ, предшествовавшее духовной реформаціи и, въ значительной степени, ее подготовившее, оказало громадное вліяніе на интеллектуальное развитіе европейскихъ обществъ. Изученіе писателей и ученыхъ классической древности, начавшееся въ Италіи и распространившееся затѣмъ по всей Запад. Европѣ, послужило дѣлу развитія прежде всего своей борьбой противъ господствовавшаго схоластико-теологическаго направленія человѣческой мысли; затѣмъ оно возбудило духъ изслѣдованія, вызвало стремленіе къ научнымъ занятіямъ, даже къ естествовѣдѣнію, отвлекло человѣческій умъ отъ безплоднаго формальнаго мышленія.

Вліяніе реформаціи обнаруживается прежде всего, конечно, въ сферѣ религіи. Католическая церковь, сковывавшая въ теченіи нѣсколькихъ вѣковъ развитіе человѣческой мысли, потрясается до основанія; авторитетъ папской власти окончательно рушится. Религія очищается отъ тѣхъ наростовъ, которые ее исказили и удалили отъ первоначальнаго образца; вмѣстѣ съ тѣмъ человѣческая совѣсть освобождается; авторитетъ замѣняется внутреннимъ убѣжденіемъ. Это было, конечно, весьма важно; но еще большее значеніе имѣетъ то обстоятельство, что вмѣстѣ съ освобожденіемъ совѣсти освобождается и мысль; слѣпая вѣра въ авторитетъ падаетъ и

уступаетъ свое мѣсто разуму; послѣдній стремится къ объясненію не только явленій внѣшней жизни, но и проникаетъ въ область религіи; догматы вѣры, обряды, ученія подвергаются его критикѣ; въ этомъ случаѣ онъ является отчасти уже подготовленнымъ благодаря возрожденію классическихъ наукъ. Для человѣческой мысли является, такимъ образомъ, возможность изучать и познавать міръ, открывать законы, управляющіе міровой жизнью и стремиться подчинить себѣ природу, заставить ее служить благу человѣчества, однимъ словомъ, возникаетъ возможность появленія и развитія науки. Въ этомъ заключается великое значеніе реформаціи для интеллектуальнаго развитія европейскихъ обществъ. Но вліяніе реформаціи является болѣе непосредственнымъ въ отношеніи образованія и образовательныхъ учрежденій. Реформація церкви и религіи находилась въ самой тѣсной связи съ реформаціей школы и это потому, что послѣдняя являлась необходимымъ условіемъ для успѣха первой [1]). Чтобы новая религія была понята народомъ, необходима была—во 1) реформа школы въ смыслѣ освобожденія ея отъ прежняго монастырскаго вліянія и сообщенія ей истинно-христіанскаго направленія; во 2) необходимо было возможно большее распространеніе образованія среди народа. Такимъ образомъ, реформаторы имѣютъ въ виду уже народную массу и реформація впервые вызываетъ къ жизни народную школу въ истинномъ смыслѣ слова. Уже первые дѣятели реформаціи—Лютеръ, Меланхтонъ Цвингли—обращали большое вниманіе на образованіе и устройство училищъ; въ своихъ сочиненіяхъ и проповѣдяхъ они указывали на цѣль воспитанія, обнаруживали недостатки современнаго имъ образованія, указывали предметы, которымъ должно было обучать въ школахъ; сами переводили учебники и священныя книги на народный языкъ, который послѣ реформаціи постепенно дѣлается господствующимъ въ школахъ.

Къ числу факторовъ, содѣйствовавшихъ въ разсматриваемый періодъ интеллектуальному развитію вообще и образованію въ частности, принадлежитъ также, какъ мы сказали, дѣятель-

---

[1]) Шмидтъ. Исторія педагогики. I, 33 Wohlfarth. II, 459. 489.

ность педагоговъ. Мы видѣли, что еще между гуманистами были лица, занимавшіяся педагогикой и считавшія дѣло воспитанія одной изъ трудныхъ, но въ тоже время и чрезвычайно важныхъ отраслей человѣческой дѣятельности. Педагоги XV, XVI и XVII столѣтій являются отчасти продолжателями педагоговъ-гуманистовъ, отчасти самостоятельно разрабатываютъ вопросы воспитанія и образованія, дѣлая въ этой области значительный шагъ впередъ.

Наконецъ, къ числу факторовъ, вліявшихъ на интеллектуальное развитіе европейскихъ обществъ въ третій періодъ государственной жизни, слѣдуетъ отнести, какъ мы сказали, различнаго рода открытія и изобрѣтенія. Эти явленія, служа, съ одной стороны, доказательствомъ, что человѣческая мысль успѣла уже сдѣлать значительные успѣхи, способствовали, съ другой стороны, ея дальнѣйшему развитію. Въ числѣ изобрѣтеній, способствовавшихъ интеллектуальному развитію и образованію, первое мѣсто несомнѣнно должно быть отведено книгопечатанію. Но затѣмъ извѣстное вліяніе въ этомъ отношеніи должно быть признано также за изобрѣтеніями огнестрѣльнаго пороха, компаса, за открытіями Америки, Восточныхъ Индій и проч. До изобрѣтенія книгопечатанія не могло быть сколько-нибудь быстраго распространенія знаній; всѣ сочиненія были рукописными, а переписка стоила большихъ денегъ; слѣдовательно, рукописи могли вращаться лишь въ ограниченномъ кругу достаточныхъ классовъ общества. Книгопечатаніе произвело въ этой сферѣ цѣлый переворотъ. Благодаря ему, знанія получили возможность всеобщаго распространенія; возникла ежедневная и періодическая пресса; облегчилось преподаваніе въ школахъ.

Не столь сильное вліяніе на интеллектуальное развитіе оказали другія изобрѣтенія. Здѣсь можно говорить развѣ лишь о вліяніи посредственномъ. Такъ, изобрѣтеніе огнестрѣльнаго пороха, приписываемое, какъ извѣстно, нѣмецкому монаху Бартольду Шварцу, способствовало объединенію европейскихъ государствъ и появленію во главѣ ихъ абсолютной государственной власти. Слѣдовательно, польза этого изобрѣтенія для интеллектуальнаго развитія и образованія обнаруживается лишь постольку, поскольку благотворной въ этомъ отношеніи являлась дѣятельность абсолютныхъ правительствъ. Изобрѣтеніе

компаса дало возможность пускаться въ далекія морскія путешествія, слѣдовательно, облегчило изученіе различныхъ странъ земнаго шара и, въ дѣйствительности, обогатило европейскія общества многими ранѣе не существовавшими знаніями. Оно шевелило мысль, возбуждало къ предпріимчивости, благодаря ему произошло открытіе Америки, которое, въ свою очередь, послужило новымъ толчкомъ въ развитіи человѣческой мысли. Мы не будемъ говорить о другихъ открытіяхъ и изобрѣтеніяхъ, скажемъ только, что всѣ они, по самой своей сущности, какъ явленія новыя, должны были содѣйствовать интеллектуальному развитію, возбуждая мысль и направляя ее къ пріобрѣтенію новыхъ, болѣе обширныхъ знаній.

Таковы положительные факторы, содѣйствовавшіе интеллектуальному развитію вообще и распространенію образованія въ частности. Конечно, человѣческая мысль, находясь только подъ вліяніемъ этихъ факторовъ, сдѣлала бы гораздо большіе успѣхи, нежели какіе она сдѣлала на самомъ дѣлѣ. Плодотворное вліяніе разсмотрѣнныхъ факторовъ, въ значительной степени, ослаблялось тѣмъ, что наряду съ ними дѣйствовали другіе факторы, враждебные дѣлу развитія, которые не только уменьшали вліяніе первыхъ, но иногда и прямо уничтожали ихъ результаты. Свойство этихъ отрицательныхъ факторовъ опредѣляется тѣми отношеніями, въ которые стали между собою представители стараго и новаго порядка вещей, т. е. представители схоластико-теологическаго направленія и раціонализма. Многовѣковое подчиненіе человѣческой мысли теологіи не могло быть уничтожено безъ борьбы; реформація раздѣлила всю Европу на двѣ части, на два, такъ сказать, враждебные лагеря; между тѣмъ и другимъ не замедлила вспыхнуть борьба, и не только борьба духовная, но и физическая, длившаяся цѣлые десятки лѣтъ съ одинаковымъ ожесточеніемъ съ обѣихъ сторонъ. Таковы религіозныя войны во Франціи, инквизиція въ Испаніи, тридцатилѣтняя война въ Германіи, религіозныя распри въ Англіи и другихъ государствахъ.

Таковы, какъ положительные, такъ и отрицательные факторы интеллектуальнаго развитія и образованія въ третій періодъ государственной жизни въ западной Европѣ.

§ 72. Образовательная дѣятельность въ періодъ Московскаго единодержавія въ Россіи.

Московскій періодъ является, въ общей исторіи государственнаго развитія Россіи, періодомъ возникновенія абсолютной государственной власти и объединенія русскаго государства. Главной задачей, которую ставитъ себѣ абсолютное государство на первыхъ порахъ своего существованія, является упроченіе своего могущества. Организація государственнаго управленія, въ особенности, финансоваго и военнаго, представляла собою главное средство для достиженія этой цѣли, въ слѣдствіе чего на эти предметы, по преимуществу, и обращалось вниманіе правительства. Интеллектуальное развитіе народа не могло еще входить въ программу его дѣятельности [1]). Мы не хотимъ, однако, этимъ сказать, что государство московскаго періода вовсе уже не касалось вопросовъ народнаго образованія; мы утверждаемъ только, что вопросы эти не составляли предмета постоянныхъ заботъ государства, народное образованіе не было еще самостоятельной вѣтвью государственнаго управленія. Единичныя же и болѣе или менѣе случайныя мѣры предпринимались, какъ въ предшествующій, такъ и въ этотъ періодъ. Такъ, государство полагаетъ основаніе нѣкоторымъ учебнымъ заведеніямъ, имѣющимъ характеръ среднихъ образовательныхъ учрежденій, а также принимаетъ въ свое вѣдѣніе тѣ изъ подобныхъ же учрежденій, которыя были основаны по частной иниціативѣ [2]). Количество такихъ школъ, устроенныхъ отчасти по западно-

---

[1]) Андреевскій. Полиц. право. II, 302. Его же о намѣстникахъ, воеводахъ и губернаторахъ, стр. 91 и слѣд. Градовскій. Исторія мѣстнаго управленія въ Россіи. стр. 337. Чичеринъ. Областныя учрежденія Россіи въ XVII вѣкѣ, стр. 178 и слѣд.

[2]) Таковы: Чудовское училищѣ въ Москвѣ, свѣдѣнія о которомъ относятся къ 1633 году. Славяно-греко-латинская школа, возникшая въ концѣ XVII вѣка. Затѣмъ правительство приняло въ свое вѣдѣніе училище, основанное Андреевскимъ братствомъ, и Іоанно-Богословское училище. См. Владимірскій-Будановъ. Государство и народ. образованіе въ XVII в. Жур. Мин. Нар. Просв. 1874, V, 136—139. Окольскій, 172.

европейскому образцу, было совершенно ничтожно. Самое возникновеніе ихъ объясняется не столько сознаніемъ правительства необходимости средняго образованія, сколько другими, причинами, между которыми наиболѣе видную роль играло, вѣроятно, желаніе дать какой либо противовѣсъ католической и протестантской пропагандѣ; образованіе являлось, слѣдовательно, средствомъ, при помощи котораго имѣлось въ виду оградить существованіе и цѣлость самого государства. Что касается народныхъ, элементарныхъ школъ, то на нихъ въ разсматриваемый періодъ, государство обращало еще менѣе вниманія; правда, на Стоглавомъ соборѣ было постановлено завести школы во всѣхъ городахъ, въ домѣ свѣдущаго священника или діакона и пригласить духовенство преподавать грамоту, книжное письмо, церковное пѣніе и чтеніе налойное; но это постановленіе во 1) только свидѣтельствуетъ, что дѣйствительно чувствовалась крайняя необходимость въ такихъ элементарныхъ школахъ для подготовленія духовенства [1]); во 2) въ историческихъ памятникахъ мы не находимъ ни какихъ указаній на то, чтобы постановленіе это было въ точности исполняемо; напротивъ, въ свидѣтельствахъ XV, XVI и начала XVII ст. мы находимъ доказательства упадка элементарныхъ школъ [2]). Наконецъ, о высшемъ образованіи вовсе уже не могло быть рѣчи. На сколько вообще низко стояло въ этотъ періодъ образованіе, можно судить уже по тому, что въ XVI вѣкѣ встрѣчаются записи и грамоты, въ которыхъ сказано, что князья и дѣти боярскіе не приложили къ нимъ рукъ своихъ, потому что „не умѣютъ грамотѣ“ [3]). Такимъ образомъ, даже высшіе классы были лишены образованія [4]), и только въ концѣ этого періода, какъ мы видѣли, возникли славяно-греко-латинскія школы, въ которыхъ высшіе классы могли получать схоластико-теологическое образованіе. Изъ сказаннаго слѣдуетъ, что въ московскій періодъ русской исторіи, государство представляло собою на столько еще слабый фак-

---

[1]) Андреевскій Полиц. право. II, 302. Окольскій. 105.

[2]) Иконниковъ. Опытъ изслѣдованія о культурномъ значенія Византіи въ русской исторіи. Кіевъ, 1869, стр. 4.

[3]) ibid. стр. 8.

[4]) Окольскій. 105.

торъ интеллектуальнаго развитія народа, что вліяніе его совершенно подавлялось другими факторами, на которые мы и должны обратить свое вниманіе.

Къ числу факторовъ, оказавшихъ громадное вліяніе на развитіе и направленіе русской мысли, какъ въ предшествующій второй періодъ государственной жизни, такъ и въ началѣ третьяго, должно быть отнесено Византійское церковное ученіе [1]).

Будучи, такъ сказать, основнымъ, Византійское вліяніе породило нѣкоторыя своеобразныя явленія въ русской жизни, которые могутъ быть разсматриваемы какъ отдѣльные, до нѣкоторой степени, самостоятельные факторы интеллектуальнаго развитія, хотя, конечно, всѣ они носятъ одинъ общій характеръ, въ слѣдствіе того, что имѣютъ одинъ общій источникъ— Византійское ученіе. Подъ вліяніемъ этого ученія, направленіе русской мысли въ разсматриваемый періодъ было, по преимуществу, религіознымъ. Церковно-византійское ученіе не имѣло своей задачей развивать интеллектуальныя способности русскаго общества, а назначеніе его заключалось лишь въ распространеніи и укорененіи въ народѣ вѣры и нравственности, въ воспитаніи нравственно-религіознаго чувства. Подъ этимъ вліяніемъ русская общественная жизнь, русское воспитаніе пріобрѣтаютъ, въ значительной степени, монастырскій характеръ; общество проникается не только религіозными, но и аскетическими идеями [2]). Вообще вліяніе Византіи, усилившееся съ XVI столѣтія, не было выгоднымъ для народнаго образованія: „оно заковало мысль передовыхъ дѣятелей, которые могли бы позаботиться о народномъ образованіи, въ схоластическія формы и было причиною долгой отчужденности Россіи отъ тѣхъ переворотовъ въ дѣлѣ мысли и науки, которые начались съ XVI столѣтія въ западной Европѣ [3]). Къ числу явленій, имѣющихъ свой общій источникъ въ Византійскомъ вліяніи, и дававшихъ направленіе русской мысли въ разсматриваемый періодъ, слѣдуетъ отнести—1) возникновеніе

---

[1]) Иконниковъ. Опытъ изслѣдованія о культурномъ значеніи Византіи въ русской исторіи.

[2]) Иконниковъ, стр. 366 и др.

[3]) Андреевскій. Пол. Пр. II, 302.

и распространеніе монастырей; 2) жизнь отшельниковъ; 3) путешествія ко святымъ мѣстамъ; 4) особый характеръ литературы; 5) цензуру; 9) воспитательныя теоріи.

Возникновеніе монастырей относится еще къ ранней эпохѣ появленія въ Россіи христіанства и надо думать, что первоначально ихъ вліяніе, при господствовавшей грубости нравовъ, было весьма благотворно. Но затѣмъ, съ теченіемъ времени, количество монастырей и монаховъ на столько уже увеличивается, что даетъ поводъ одному иностранному путешественнику XVI ст. назвать Россію „страною монастырей". И дѣйствительно, монастыри, въ разсматриваемый нами періодъ пріобрѣли громадное значеніе въ русской жизни; въ рукахъ ихъ скопились значительныя богатства [1]), они пріобрѣли обширныя привиллегіи [2]), вели крупную торговлю [3]) и т. п. Монахи являлись и администраторами, и судьями, и сборщиками податей, и купцами: въ тоже время они являлись пастырями и учителями, воспитателями и руководителями русской мысли. Въ этомъ послѣднемъ отношеніи вліянія ихъ было, въ особенности, сильно. Сосредоточивъ въ своихъ рукахъ источники Византійской образованности, монастыри, естественно, сдѣлались регулирующими центрами въ общественной жизни Россіи. „Въ ихъ стѣнахъ заключалась почти вся книжная дѣятельность и потому не удивительно, что умственной жизни общества былъ данъ монастырскій колоритъ" [4]). Монастыри сдѣлались образовательными и воспитательными учрежденіями; въ нихъ „стекалась со всѣхъ сторонъ масса народа различныхъ состояній и возрастовъ съ спеціальной цѣлью—принять наставленіе.... Какъ въ боярскихъ и дворянскихъ фамиліяхъ, такъ и въ простомъ быту, существовалъ обычай отдавать дѣтей на воспитаніе въ монастырь. Изученіе псалтыри составляло основу обученія... Любимымъ чтеніемъ были сочиненія Ефрема Сирина, Діонисія Ареопагита, Исаака Сирина, Василія В., Іоанна Златоуста". При томъ живомъ общеніи меж-

---

[1]) Иконниковъ. 120 и друг.
[2]) ibid. стр. 137 и др.
[3]) ibid. стр. 152 и слѣд.
[4]) ibid. стр. 234.

ду монастырями и обществомъ, которое характеризуетъ разсматриваемую эпоху, было вполнѣ естественнымъ, что мысль приняла почти исключительно религіозное направленіе; если можно поэтому говорить о какой-либо образованности этого періода, то это была образованность религіозная.—Помимо монастырей религіозное и, въ особенности, аскетическое направленіе русской мысли давалось примѣрами отшельниковъ и подвижниковъ [1]), а также путешествіями по святымъ мѣстамъ. Суровая жизнь отшельниковъ, ихъ лишенія и подвиги производили до того сильное впечатлѣніе, что люди нерѣдко оставляли общество, удалялись въ лѣса и пустыни, чтобы вести тамъ подобную же жизнь. Не менѣе сильно было впечатлѣніе, производимое разсказами путешественниковъ ко святымъ мѣстамъ, т. е., въ Іерусалимъ, на Аѳонъ и т. п. Главной побудительной причиной такихъ путешествій являлось желаніе видѣть собственными глазами всѣ тѣ мѣста, съ которыми были связаны воспоминанія изъ священной исторіи, поклониться находящимся тамъ святымъ и, такимъ образомъ, удовлетворить потребность, развившуюся единственно въ слѣдствіе религіознаго настроенія духа. Поэтому все вниманіе путешественниковъ сосредоточивается на религіозныхъ предметахъ и по возвращеніи на родину они съ мельчайшими подробностями передаютъ свѣдѣнія о мѣстахъ, освященныхъ религіозными воспоминаніями [2]).

Религіозное направленіе русской мысли поддерживалось и укрѣплялось, далѣе, особаго рода литературой, возникшей подъ вліяніемъ монастырской образованности. Это—житія святыхъ [3]). Къ числу наиболѣе замѣчательныхъ литературныхъ сборниковъ этого періода относятся „Четьи-Минеи“ митроп. Макарія. Они представляютъ собою полную характеристику монастырской образованности, развившейся подъ непосредственнымъ вліяніемъ Византіи [4]). Религіозный характеръ сочиненій строго охранялся, какъ духовенствомъ, такъ и пра-

---

[1]) ibid. стр. 121 и слѣд.

[2]) Иконниковъ. Опытъ изслѣд. о культ. знач. Византіи 68 и слѣд.

[3]) ibid. 235 и слѣд.

[4]) ibid. 236.

вительствомъ. Если въ ту эпоху не существовало цензуры въ строгомъ смыслѣ этого слова, то все же свобода мысли недопускалась, всякое отступленіе отъ принятыхъ ученій считалось преступленіемъ и даже еретичествомъ. Такимъ образомъ, религіозное направленіе русской мысли, развивавшееся естественнымъ путемъ подъ вліяніемъ Византійской доктрины, поддерживалось и охранялось также мѣрами искусственными, предупреждающими и запрещающими всякое свободное проявленіе мысли. Подъ тѣмъ же Византійскимъ вліяніемъ развилась и особая педагогическая система, проникнутая духомъ аскетизма [1]). На основаніи этой системы воспитаніе должно быть строго религіознымъ; большая часть времени должна проводиться въ молитвѣ; кромѣ домашней молитвы, для полнаго удовлетворенія религіознаго чувства предписывается посѣщать пустыни, монастыри, церкви, больницы и т. п. Полное свое выраженіе эта система нашла въ Домостроѣ Сильвестра. Въ качествѣ педагогическихъ основъ здѣсь предлагаются: тѣлесныя наказанія, хотя поражающія тѣло, но избавляющія душу отъ смерти; безпрекословное повиновеніе родителямъ и вообще старшимъ и сильнымъ; подавленіе воли и всякой самостоятельности для предупрежденія неразумія; умѣренность, благочестіе, скромность, стыдливость, смиреніе и т. п. Таковы основныя положенія домашней педагогики, заимствованныя изъ Византіи.

Таковы факторы, вліявшіе въ разсматриваемый періодъ на интеллектуальное развитіе русскаго общества. Можно указать однако на нѣкоторыя явленія, которыя могли вліять на интеллектуальное развитіе нѣсколько инымъ образомъ. Такъ, къ подобнымъ явленіямъ слѣдуетъ отнести знакомство нѣкоторыхъ русскихъ писателей съ событіями западно-европейской жизни; знакомство ихъ съ именами главныхъ представителей древней классической науки, а также и съ нѣкоторыми ихъ мнѣніями; но это было нѣчто лишь исключительное, отрывочное и не имѣвшее потому большаго значенія [2]). Можетъ быть, нѣсколько большее вліяніе оказало

---

[1]) ibid. стр. 249 и слѣд.

[2]) Иконниковъ, 518.

скептическое направленіе, вызванное отчасти господствомъ въ обществѣ одной религіозной внѣшности и обрядности, отчасти упадкомъ монастырскихъ нравовъ; это скептическое направленіе выразилось, какъ въ обличеніяхъ религіознаго формализма [1]), такъ и въ ересяхъ. Во всякомъ случаѣ, въ этихъ явленіяхъ видѣнъ нѣкоторый проблескъ мысли, критическое отношеніе къ господствовавшему направленію. Не говоря о многочисленныхъ приверженцахъ, которыхъ находило себѣ скептическое направленіе, даже въ высшихъ сферахъ общества, оно до нѣкоторой степени, способствовало интеллектуальному развитію посредственнымъ образомъ. „Возбужденіе новыхъ вопросовъ заставило серьезнѣе заняться книжностью... борьба съ ерестью заставила подумать объ училищахъ"; высказывались также настоятельныя требованія улучшенія общества. Но, не смотря на все это, вліяніе скептическаго направленія на интеллектуальное развитіе русскаго общества не можетъ быть признано значительнымъ, и это потому, во 1) что само оно ограничивалось лишь сферой вопросовъ религіозныхъ, во 2) преслѣдовалось и было подавлено господствовавшимъ направленіемъ. Результатомъ этого умственнаго движенія, перешедшимъ и въ послѣдующіе вѣка, являются разнообразныя религіозныя секты.

§ 73. Образовательная дѣятельность съ Петра Великаго до конца XVIII столѣтія [2]).

Эпоху Петра Великаго обыкновенно принято считать тѣмъ историческимъ моментомъ въ развитіи русскаго государства, когда абсолютизмъ и полицейское направленіе государственной дѣятельности впервые достигаютъ своего апогея.

---

[1]) Къ числу наиболѣе видныхъ представителей этого направленія относятся: Нилъ Сорскій, Вассіанъ Косой, Максимъ Грекъ, Башкинъ, Артемій и др.

[2]) Главнымъ пособіемъ при изученіи образованія въ Россіи въ этотъ періодъ служитъ соч. Владимірскаго-Буданова «Государство и народное образованіе въ Россіи XVIII вѣка».

Вмѣстѣ съ тѣмъ, съ этого же момента государство проникается сознаніемъ необходимости образованія. Признавая неудовлетворительность существовавшаго государственнаго порядка, въ особенности, системы управленія и стремясь къ ихъ улучшенію, государство возвышается до мысли, что наиболѣе дѣйствительнымъ средствомъ для достиженія этой цѣли должно быть образованіе. Упроченію этой мысли, въ значительной степени, содѣйствуетъ начавшееся съ этого періода наиболѣе тѣсное сближеніе съ Западной Европой, гдѣ образованіе достигло въ это время уже значительнаго развитія и стояло, во всякомъ случаѣ, выше, нежели въ Россіи. Создавая новые органы управленія, государство стремится отличить ихъ отъ прежнихъ не только по формѣ, но и по сущности, требуя отъ нихъ соотвѣтствующаго ихъ административнымъ задачамъ спеціальнаго образованія. Такимъ образомъ, послѣднее является средствомъ для достиженія цѣлей управленія и потому пріобрѣтаетъ характеръ образованія профессіональнаго. Въ этомъ заключается характерная черта государственной дѣятельности въ сферѣ народнаго образованія въ разсматриваемый нами періодъ.

Государство, во первыхъ, стремится упрочить существованіе школъ для образованія духовенства, а такими спеціальными образовательными органами являются возникшія еще въ предшествующій періодъ, славяно-греко-латинскія школы. Въ этихъ школахъ должны были получать образованіе дѣти духовныхъ лицъ, обязанные слѣдовать профессіи ихъ родителей [1]). Затѣмъ, образуются школы для достиженія юридическаго образованія—это, такъ называемыя, „подъяческія школы“; главная цѣль ихъ—подготовленіе къ гражданской службѣ; въ этихъ школахъ обязаны были получать спеціальное юридическое образованіе дѣти приказныхъ, дьяковъ и подъячихъ. Не только гражданская служба вообще, но и отдѣльные частные ея виды требовали спеціальнаго образованія [2]). Медицинское образованіе, необходимое для медицинской дѣятельности, пріобрѣталось при ботаническихъ садахъ; къ медицинской дѣятельности должны были готовиться дѣти всѣхъ

---

[1]) Влад. Буд. стр. 99.

[2]) Ibid. 118 и слѣд.

служащихъ въ медицинской канцеляріи [1]). Военная служба требовала военнаго образованія, которое пріобрѣталось въ гарнизонныхъ школахъ и высшихъ военныхъ училищахъ. Первыя предназначались для низшихъ военныхъ чиновъ, послѣднія—для высшихъ [2]). Морская служба требовала особаго образованія, которое доставлялось „навигацкими“ школами и морской академіей, преобразованной впослѣдствіи (1752) въ морской кадетскій шляхетный корпусъ; морское образованіе давалось исключительно лицамъ дворянскаго происхожденія [3]). Спеціальное образованіе требовалось также и для другихъ отраслей военной службы—каковы, напр., инженерная и артиллерійская; для той и другой были учреждены соотвѣтствующія школы; впослѣдствіи школы эти были соединены подъ именемъ „артиллерійскаго и инженернаго шляхетнаго корпуса“. Какъ въ прежнихъ инженерныхъ и артиллерійскихъ школахъ, такъ въ корпусѣ получали образованіе исключительно дѣти дворянъ [4]). Изъ сдѣланнаго перечня мы видимъ, что для каждаго рода службы государство стремилось создать особыя подготовительныя школы, которыя и носили, такимъ образомъ, вполнѣ профессіональный характеръ. Но такъ какъ при этомъ имѣлась въ виду исключительно служба, то дѣло образованія одними школами не ограничивалось; на ряду съ ними самая служба являлась практической школой.

Такъ, присутственныя мѣста, войска, храмы, больницы и проч., — все это были своего рода школы, въ которыхъ учащіеся, нерѣдко состоящіе уже на дѣйствительной службѣ, получали практически необходимое для нихъ спеціальное образованіе. Наконецъ, для наибольшаго усовершенствованія въ службѣ, въ особенности требовавшей техническихъ знаній, практиковалась также посылка за границу. Цѣль заграничныхъ командировокъ заключалась, такимъ образомъ, въ пріобрѣтеніи практическихъ знаній, необходимыхъ для государственной службы. Таковы способы образованія и характеръ послѣд-

---

[1]) Ibid. 123 и слѣд.

[2]) Ibid. 125, 286, 200 и друг.

[3]) Ibid. 133, 134, 289 и друг.

[4]) Ibid. 135, 291 и друг.

няго въ разсматриваемый нами періодъ. Мы видимъ, что государство, признавая образованіе однимъ изъ лучшихъ средствъ для достиженія разнообразныхъ цѣлей управленія, беретъ его всецѣло въ свои руки. Что это не было что-либо случайное, что государство дѣйствительно было убѣждено въ полезности созданной имъ системы профессіональнаго образованія, въ этомъ убѣждаютъ насъ тѣ суровыя мѣры, которыя практиковались государствомъ въ случаяхъ несоблюденія его требованій. Прежде всего замѣтимъ, что образованіе это носило замкнутый, кастовый характеръ. Каждая профессія являлась наслѣдственной, причемъ въ каждой существовало обязательное профессіональное образованіе; лица, принадлежавшія въ какой-либо профессіи, были обязаны получать образованіе исключительно только въ школахъ своей профессіи; поступленіе въ школы другихъ профессій считалось преступленіемъ и притомъ на столько серьезнымъ, что наказывалось ссылкой въ каторжныя работы. На столько же суровы были и другія мѣры, гарантировавшія обязательность образованія. Уклоненіе отъ профессіональнаго образованія считалось такимъ же преступленіемъ, какъ и поступленіе въ несоотвѣтствующія школы. Въ виду того, что служба и полученіе соотвѣтствующаго ей образованія отождествлялись и какъ бы сливались, непосѣщеніе школъ считалось уклоненіемъ отъ службы и самыя наказанія за такія уклоненія носили по этому не школьно-педагогическій, но уголовно-карательный характеръ. Такими наказаніями являлись: отдача въ матросы и солдаты, ссылка на поселеніе, тѣлесныя наказанія (бить батогами), конфискація всего движимаго имущества и т. п.

Прямымъ послѣдствіемъ профессіональной системы образованія было то обстоятельство, что крестьянское сословіе было вовсе лишено какого бы то ни было образованія. Не говоря уже о томъ, что распространенію образованія среди этого сословія препятствовало его соціальное положеніе, его юридическая зависимость отъ господствовавшихъ классовъ, образованіе этого сословія не признавалось необходимымъ и со стороны государства и это потому, что профессія этого сословія, вовсе и не требовала, какъ думали тогда, никакого образованія.

Въ виду этого обстоятельства въ законѣ мы прямо находимъ выраженіе, что „крестьянскихъ дѣтей въ школы принимать не велѣно“. „Низшій классъ народа, говоритъ Окольскій [1]), оставшійся въ крѣпостной зависимости, на столько тогда принимался во вниманіе, на сколько онъ, уплачивая подати, доставлялъ матеріальныя средства государству, на сколько въ рекрутской повинности уплачивалъ свой долгъ крови государству. Для управленія народомъ необходимо было кое-какое просвѣщеніе, но для исправнаго взноса податей, для того, чтобы устоять противъ врага на полѣ брани, не требовалось, по тогдашнимъ понятіямъ, образованія“. Отсюда, однако, не слѣдуетъ, чтобы въ разсматриваемый нами періодъ не было вовсе элементарнаго образованія. Мы видѣли, что господствующимъ образованіемъ было профессіональное, „но такъ какъ лишь весьма грубыя, ремесленныя профессіи могутъ обойтись безъ грамотности, то большая часть видовъ профессіональнаго образованія допускала, а потомъ и требовала предварительнаго элементарнаго образованія“ [2]). Въ качествѣ элементарныхъ школъ являлись прежде всего, такъ называемыя, „цифирныя школы“, въ которыхъ главное вниманіе обращалось на ариѳметику, но на ряду съ ней преподавалась также грамотность, т. е., чтеніе и письмо. Школы эти были общесословными, но количество ихъ было весьма ограничено; съ распространеніемъ же профессіональныхъ школъ, „цифирныя“ школы окончательно приходятъ въ упадокъ, такъ какъ элементарное образованіе стало даваться въ школахъ профессіональныхъ (низшія отдѣленія). „Цифирныя“ школы слились сначала съ гарнизонными, представляя собою типъ военно-гражданскихъ школъ, но затѣмъ окончательно уже превратились въ гарнизонныя [3]). Такъ же мало успѣха имѣли школы для бѣдныхъ, слившіяся, подобно цифирнымъ, съ гарнизонными и инородческія школы, слившіяся съ духовными [4]). Элементарное образованіе было признано затѣмъ дѣломъ семьи, и государство, вообще говоря, въ него не вмѣшивалось [5]). Прав-

---

[1]) Объ отнош. государства къ народ. образованію стр. 171.

[2]) Влад.-Буд. 160.

[3]) Ibid. 47. Андреевскій. Пол. Право II, 303—304.

[4]) Ibid. 49—87.

[5]) Ibid. 160 и слѣд.

да, на городовые магистраты возлагалась обязанность „имѣть стараніе о заведеніи малыхъ школъ“, въ которыхъ обучать чтенію, письму и ариѳметикѣ, но эти школы, подобно элементарнымъ правительственнымъ, не имѣли успѣха, отчасти по причинѣ неимѣнія учителей, отчасти въ слѣдствіе равнодушія къ этому дѣлу самихъ городскихъ обществъ [1]). Такимъ образомъ, попытки организовать общее элементарное образованіе въ разсматриваемый періодъ были неудачны. Неуспѣхъ ихъ объясняется господствомъ системы профессіональнаго образованія. Общія элементарныя школы, въ качествѣ школъ народныхъ, не могли существовать потому, что въ нихъ не кого было обучать. Тѣ общественные классы, которые были заняты тѣми или другими профессіями, получали элементарное образованіе, какъ мы сказали, или въ семьѣ, или въ низшихъ отдѣленіяхъ профессіональныхъ школъ; образованіе же народа, т. е., того класса, который занимался физическимъ трудомъ, считалось излишнимъ. Элементарное образованіе существовало слѣдовательно, лишь постольку, поскольку оно было необходимо для профессіональнаго. Господствомъ же профессіональнаго образованія, въ значительной степени, объясняется и отсутствіе среднихъ общеобразовательныхъ учрежденій. Въ началѣ разсматриваемаго періода, когда профессіональное образованіе еще не укрѣпилось, въ качествѣ среднихъ общеобразовательныхъ учебныхъ заведеній являлись, такъ называемыя, „разноязычныя школы“ [2]) и славяно-греко-латинскія; но существованіе ихъ было не долговѣчно: первая была закрыта въ 1715 году, послѣднія же, приблизительно съ этого же времени, превратились въ профессіональныя, именно, духовныя школы [3]).

Профессіональному характеру образованія вполнѣ соотвѣтствовала и организація административныхъ органовъ въ этой сферѣ. Какъ не было общаго образованія, такъ не было и общихъ органовъ управленія. Между значительнымъ количествомъ учрежденныхъ Петромъ Великимъ коллегій мы не находимъ коллегіи образованія, которая являлась бы цент-

---

[1]) Ibid. 304. Бунге. Пол. Пр. II, 190.

[2]) Это собственно одна школа.

[3]) Влад.-Буд. стр. 275—286.

ральнымъ органомъ, вѣдающимъ народное образованіе. „Каждая вѣтвь образованія перешла въ управленіе къ соотвѣтствующему профессіи органу администраціи: военное образованіе находилось въ вѣдѣніи военной коллегіи; морское—адмиралтейской, духовное—въ вѣдѣніи Синода, или правильнѣе мѣстныхъ архіереевъ, горное—въ вѣдѣніи бергъ коллегіи, медицинское—медицинской канцеляріи, юридическое—или въ вѣдѣніи каждой соотвѣтствующей коллегіи, или въ непосредственномъ завѣдываніи юстицъ-коллегіи [1]).

Изъ всего вышеизложеннаго видно, что въ XVIII вѣкѣ государство беретъ дѣло образованія, исключительно, въ свои руки. но, въ слѣдствіе преслѣдованія своихъ политическихъ цѣлей, оно не идетъ въ этомъ отношеніи далѣе образованія профессіональнаго. Благодаря этому обстоятельству, весь народъ въ отношеніи образованія и вообще интеллектуальнаго развитія, раздѣляется на двѣ неравныя части: 1) высшіе классы, обязанные получать образованіе, соотвѣтствующее ихъ профессіи и 2) низшіе классы—крестьяне и, въ значительной степени, городское сословіе, лишенные всякаго образованія. Въ первомъ случаѣ дѣло интеллектуальнаго развитія, сравнительно съ предшествующимъ періодомъ, дѣлаетъ шагъ впередъ; такъ какъ государство, при посредствѣ созданной имъ системы профессіональнаго образованія, хотя и преслѣдовало цѣли, въ сущности, постороннія дѣлу образованія, тѣмъ самымъ, однако, посредственно содѣйствовало дѣлу интеллектуальнаго развитія; знакомство съ Западной Европой, благодаря заграничнымъ командировкамъ и болѣе оживленнымъ, сравнительно съ прежнимъ временемъ, сношеніямъ, знакомство съ математическими и естественными науками не могло, конечно, остаться безслѣднымъ для интеллектуальнаго развитія высшихъ общественныхъ классовъ; но, съ другой стороны, низшіе классы, лишенные вовсе какихъ бы то ни было образовательныхъ органовъ, остались, такъ сказать, посторонними зрителями происходившей образовательной реформы и по прежнему подчинялись вліянію Византійскаго церковнаго ученія и всѣхъ связанныхъ съ нимъ явленій. Съ этого момента, такимъ образомъ, въ интеллектуаль-

---

[1]) Ibid. стр. 253.

ной жизни русскаго народа замѣчается рознь, ранѣе, т. е., въ московскій періодъ, не существовавшая. Западно-европейская наука, западно-европейское образованіе постепенно проникаютъ въ высшіе слои русскаго общества и расширяютъ его умственный кругозоръ; между тѣмъ, русскій народъ остается чуждымъ этого вліянія; онъ по прежнему свято хранитъ преданія старины и передаетъ ихъ изъ поколѣнія въ поколѣніе; его міросозерцаніе, его духовная жизнь носитъ по прежнему исключительно религіозный характеръ.

Сравнивая условія интеллектуальнаго развитія и образованія западно-европейскихъ государствъ и Россіи въ 3-й періодъ, мы должны придти къ заключенію, что условія эти въ первомъ случаѣ болѣе благопріятны, нежели въ послѣднемъ. На Западѣ уже съ XVI вѣка и даже ранѣе на развитіе человѣческой мысли начинаютъ вліять весьма сильные факторы—таковы: классическая литература, религіозная реформація, различныя открытія и изобрѣтенія и проч. На Востокѣ ничего подобнаго не было; духовное развитіе здѣсь было подчинено какъ мы видѣли, Византійскому церковному ученію; при той непріязненности и враждебности, которыми характеризуются отношенія Московскаго государства къ Западу, существовавшіе здѣсь положительные факторы интеллектуальнаго развитія не могли оказать никакого вліянія на развитіе мысли на Востокѣ. Поэтому же образованіе въ Московскомъ государствѣ носило религіозный характеръ, въ то время какъ на Западѣ, оно было уже свѣтскимъ. Въ XVIII вѣкѣ, какъ на Западѣ, такъ и въ Россіи образованіе подчиняется строгой правительственной регламентаціи и опекѣ; государство начинаетъ смотрѣть на образованіе, какъ на средство для достиженія своихъ цѣлей; но на Западѣ человѣческая мысль уже достаточно окрѣпла и подчиненіе ея государству не могло быть продолжительнымъ; между тѣмъ какъ на Востокѣ Европы интеллектуальное развитіе народа, въ силу отсутствія предварительной подготовки, было крайне слабо и образованіе на долгое время подчинилось опекѣ государства.

§ 74. Образовательная дѣятельность въ XIX столѣтіи.

Если до XIX стол. успѣхъ интеллектуальнаго развитія обусловливался не столько дѣятельностью непосредственно направ-

ленной къ этой цѣли, сколько другими факторами, то съ XIX вѣка образовательная дѣятельность государства, общества и частныхъ лицъ принимаетъ обширные размѣры и становится однимъ изъ самыхъ главныхъ факторовъ интеллектуальнаго развитія. Дѣятельность этого рода существовала, какъ мы видѣли, и въ предшествующіе періоды, но въ то время, какъ частные лица, такъ и государство смотрѣли на образованіе лишь какъ на средство для достиженія своихъ цѣлей. Съ XIX вѣка сознается громадное значеніе образованія для благосостоянія человѣческой личности вообще и само оно становится цѣлью государственной дѣятельности. Съ измѣненіемъ государственнаго и соціальнаго строя, съ ослабленіемъ сословнаго начала, характеръ государственной дѣятельности въ сферѣ народнаго образованія значительно измѣняется. Въ противоположность предшествовавшему періоду, государство стремится сдѣлать образованіе доступнымъ всѣмъ и каждому. Но такъ какъ главнымъ препятствіемъ къ равномѣрному распространенію образованія является здѣсь, какъ и въ другихъ сферахъ жизни, неравенство экономическаго благосостоянія, то государство ставитъ себѣ цѣлью, насколько возможно, парализовать вліяніе такого неравенства. Сдѣлать въ этомъ отношеніи что-либо существенное государство, однако, еще не можетъ: этому препятствуютъ съ одной стороны самостоятельность развитія экономическаго строя, съ другой—несовершенство самой государственной организаціи.

Самое большее, что государство успѣло до сихъ поръ сдѣлать въ отношеніи равномѣрности распространенія образованія, такъ это доступность всѣмъ классамъ общества элементарнаго образованія. Что же касается средняго подготовительнаго и высшаго образованія, то оно по прежнему достается въ удѣлъ лишь классамъ обезпеченнымъ. Государство здѣсь успѣло уничтожить лишь юридическія препятствія, такъ что въ настоящее время каждый имѣетъ право получить среднее и высшее образованіе, хотя, конечно, далеко не каждый можетъ. Признавая образованіе народа одною изъ главныхъ задачъ своей дѣятельности, государство стремится установить, при посредствѣ законодательства, самую систему образованія. Еще въ предшествующій періодъ сознавалась уже необходимость въ устройствѣ троякаго рода учебныхъ заведеній—элементарныхъ, среднихъ, или подготови-

тельныхъ и высшихъ, и всѣ они дѣйствительно существовали но во 1) между ними не было проведено строгаго разграниченія, во 2) не было установлено и тѣсной ограниченной связи.

Въ XIX вѣкѣ установляется система образованія на болѣе прочныхъ основаніяхъ. За каждымъ изъ указанныхъ родовъ образованія признается самостоятельная цѣль, хотя съ другой стороны, вся система образованія представляетъ собою одно цѣлое, свободно и систематически развивающееся. Эти— свобода, систематичность и единство на каждой изъ ступеней образованія не одинаковы; они обусловливаются характеромъ и особенными задачами элементарнаго, средняго и высшаго образованія. Помимо этихъ общихъ началъ, характеризующихъ все образованіе вообще, государство успѣло выработать для каждаго рода образованія особые принципы. Такъ, въ основу элементарнаго образованія кладется принципъ его обязательности. Возникновенію этого принципа и приложенію его къ элементарному образованію содѣйствовало сознаніе, что начальное образованіе составляетъ основу индивидуальнаго развитія вообще, является необходимымъ условіемъ дальнѣйшаго образованія, а вмѣстѣ съ тѣмъ и вообще условіемъ духовнаго развитія цѣлаго общества и государства. Такимъ образомъ, обязательность элементарнаго образованія вызывается соображеніями политическаго и соціальнаго свойства; но, кромѣ того, она обусловливается необходимостью гарантировать права и интересы малолѣтнихъ и обезпечить для нихъ въ будущемъ возможность самостоятельнаго развитія. Принципъ обязательности образованія не идетъ далѣе элементарнаго; среднее и высшее являются уже свободными; въ основу средняго образованія полагается принципъ общеобразовательности, и идея подготовленія къ высшему спеціальному образованію. Въ виду того, что высшее спеціальное образованіе является ученымъ и хозяйственнымъ и подготовительное образованіе раздѣляется на два типа: классическое и реальное стремленіе удержать въ то же время принципъ общаго образованія сохраняется въ томъ и другомъ, такъ что благодаря этому между классическимъ и реальнымъ образованіемъ возникаетъ тѣсная связь. Наконецъ, въ основу высшаго образованія полагается—во 1) принципъ спеціализаціи знаній, благодаря которому высшее образованіе сообщаетъ знанія, необхо-

димыя для занятія той или другой профессіей; во 2) подобно тому, какъ и въ среднемъ образованіи, принципъ общаго образованія. Первый принципъ вызываетъ, въ свою очередь, требованіе удостовѣренія въ пріобрѣтеніи спеціальныхъ знаній, осуществляемое при посредствѣ установленныхъ испытаній вообще и государственныхъ экзаменовъ въ частности.

Дѣятельность государства въ сферѣ народнаго образованія проявляется при посредствѣ двоякаго рода органовъ: правительственныхъ и органовъ самоуправленія. Въ большинствѣ европейскихъ государствъ на правительственные органы возлагается забота о среднемъ и высшемъ образованіи, на органы же самоуправленія—попеченіе о народномъ или элементарномъ образованіи. Помимо того высшимъ правительственнымъ органамъ ввѣряется контроль надъ всей системой образовательныхъ учрежденій въ странѣ. Отъ этого контроля не освобождается и образовательная дѣятельность частныхъ лицъ и свободныхъ союзовъ, принявшая въ XIX столѣтіи обширные размѣры. Высшее завѣдываніе и руководство дѣлами народнаго образованія сосредоточивается въ министерствѣ народнаго просвѣщенія, хотя иногда ввѣряется и другимъ министерствамъ. Мѣстное управленіе возлагается на правительственную администрацію съ большимъ или меньшимъ участіемъ органовъ самоуправленія. Таковы въ самыхъ общихъ чертахъ начала государственной образовательной дѣятельности, постепенно выработывавшіяся съ начала XIX столѣтія. Если дѣятельность, непосредственно направленная къ образованію народа и заключающаяся въ устройствѣ разнаго рода учебныхъ заведеній и организаціи вообще всей учебной части, является самымъ главнымъ факторомъ интеллектуальнаго развитія съ XIX столѣтія, то все же нельзя умолчать и о нѣкоторыхъ другихъ факторахъ, хотя бы они и имѣли второстепенное значеніе. Изъ этихъ факторовъ мы упомянемъ о дѣятельности педагоговъ и о вліяніи печати.

Благодаря дѣятельности педагоговъ, государство и общество стали обращать гораздо большее вниманіе на вопросы образованія, нежели ранѣе. Система и методъ образованія получили большое значеніе. Въ частности, дѣятельность педагоговъ способствовала появленію учебниковъ, болѣе, нежели прежде, соотвѣтствующихъ дѣлу образованія; устройству учительскихъ семинарій и нормальныхъ школъ, въ видахъ улуч-

шенія состава преподавателей; установленію связи между различными ступенями образованія, а также между воспитаніемъ и обученіемъ; реформѣ средняго и высшаго образованія; устройству школъ для бѣдныхъ и многому другому [1]).

Другимъ факторомъ, обнаруживающимъ съ XIX столѣтія громадное вліяніе на интеллектуальное развитіе, является, какъ мы сказали, печать. Едва ли есть необходимость подробно останавливаться на этомъ вліяніи, такъ какъ оно понятно само собою. Мы ограничимся лишь приведеніемъ нѣсколькихъ мнѣній Л. Штейна, въ которыхъ значеніе этого вліянія выражено наиболѣе общимъ образомъ [2]). Печать, по мнѣнію этого ученаго, есть тотъ процессъ, въ которомъ, благодаря постоянному воздѣйствію индивидуума на общество и общества на индивидуума, развивается общее образованіе.

Благодаря искусству книгопечатанія, пресса сдѣлалась духовной работой всѣхъ для всѣхъ. Все, что она производитъ, онъ производитъ для всѣхъ. Духовныя блага, которыя она содержитъ, она не можетъ иначе предлагать, какъ для всѣхъ, безъ различія образованія, ранга и сословія. Она представляетъ собою единственное средство сдѣлать духовныя блага каждаго индивидуума общимъ достояніемъ и притомъ въ той единственной формѣ, въ которой каждый, безъ различія своихъ жизненныхъ условій, можетъ эти блага усвоить. Изъ приведенныхъ положеній, такимъ образомъ, слѣдуетъ, что печать есть то орудіе, при посредствѣ котораго въ обществѣ совершается обмѣнъ интеллектуальныхъ силъ, обусловливающій, въ свою очередь, духовное развитіе цѣлаго общества, а затѣмъ и всего человѣчества. Конечно, значеніе этого вліянія печати въ каждомъ государствѣ обусловливается тѣмъ, на сколько она развита и свободна. Тамъ, гдѣ пресса стѣснена, гдѣ она подчинена строгой правительственной цензурѣ и строгимъ административнымъ взысканіямъ, и вліяніе ея въ значительной степени ослабляется. Въ такомъ положеніи она находилась въ большинствѣ европейскихъ государствъ

---

[1]) Объ этихъ педагогическихъ школахъ см. соч. Wohlfarth'a «Geschichte des gesammten Erziehungs und Unterrichtswesens. II, 848—860.

[2]) L. Stein. Die allgemeine Bildung und die Presse. Stuttgart. 1868 г. 44 und flg. Трудъ этотъ составляетъ VI-ю часть соч. Штейна «die Verwaltungslehre».

до начала XIX вѣка; въ настоящее же время, въ большинствѣ государствъ, она свободна; наиболѣе распространеннымъ ограниченіемъ этой свободы является лишь судебная отвѣтственность за правонарушенія, совершаемыя путемъ печати. При этомъ условіи, все то громадное значеніе печати, на которое указываетъ Л. Штейнъ, является въ настоящее время неоспоримымъ.

Послѣ этого мы перейдемъ къ изложенію самой системы внутренняго управленія по отношенію къ образованію и представимъ, въ какомъ состояніи находится въ настоящее время эта отрасль государственной дѣятельности въ различныхъ европейскихъ государствахъ.

Вся система народнаго образованія представляется въ слѣдующемъ видѣ. Въ основѣ всякаго образованія вообще лежитъ образованіе элементарное, представляющее собою необходимое условіе и средство интеллектуальнаго развитія личности. Затѣмъ слѣдуетъ образованіе, общее и профессіональное. Каждое изъ нихъ, въ свою очередь, можетъ подраздѣляться на низшее, среднее и высшее. Профессіональное образованіе является въ двухъ главныхъ формахъ: ученое и хозяйственное. Первое находится въ тѣснѣйшей связи съ общимъ образованіемъ, такъ что для того и другого служатъ одни и тѣ же учебныя заведенія. При этомъ низшая и средняя ступень образованія, служащія подготовленіемъ какъ къ общему высшему образованію, такъ и высшему ученому профессіональному, не заключаютъ еще въ себѣ элементовъ профессіональнаго образованія, но служатъ лишь органами общаго образованія. Напротивъ, въ высшемъ ученомъ образованіи элементы общаго и профеесіональнаго образованія существуютъ параллельно, причемъ, однако, такъ, что преобладающее значеніе получаютъ элементы профессіональнаго образованія. Хозяйственное профессіональное образованіе существуетъ самостоятельно и раздѣляется на множество спеціальностей, причемъ каждая можетъ представлять три ступени—низшаго, средняго и высшаго образованія. Сознаніе, что общее образованіе необходимо и для спеціалистовъ по тѣмъ или другимъ отраслямъ хозяйственной дѣятельности, вызываетъ стремленіе внести въ хозяйственное образованіе элементы образованія общаго.

Глава третья.

Современное состояніе начальнаго образованія въ европейскихъ государствахъ.

Чтобы уяснить себѣ, въ какомъ состояніи находится въ настоящее время народная школа и элементарное образованіе въ европейскихъ государствахъ, мы должны обратиться къ изученію всѣхъ тѣхъ условій существованія народной школы, отъ того или другого состоянія которыхъ зависитъ успѣхъ народнаго развитія. Къ числу этихъ условій принадлежатъ: во 1) участіе въ сферѣ элементарнаго образованія, какъ правительственныхъ, такъ и общественныхъ органовъ управленія. Здѣсь, слѣдовательно, должна быть разсмотрѣна административная организація этой отрасли внутренняго управленія; 2) система элементарнаго образованія, совокупность разнообразныхъ низшихъ школъ; 3) характеръ элементарнаго образованія—обязательный и свободный; 4) школьная повинность и школьная плата; 5) организація педагогической части: а) педагогическій персоналъ и б) методъ преподаванія; 6) система преподаванія; 7) положеніе частныхъ школъ.

§ 75. Народная школа во Франціи.

Литература. *Мижуевъ.* Народное образованіе во Франціи. 1899. *Его-же.* Образованіе во Франціи низшее, среднее и высшее. 1901. стр. 1—130. *Чистяковъ.* Образованіе народа во Франціи. 1904. *Pichard.* Nouveau code d'instruction primaire. 1905. *Левассеръ.* Народное образованіе въ цивилизованныхъ странахъ. 1898. *Іолли.* Народное образованіе въ разныхъ странахъ Европы. 1900. стр. 129—143. *Petersilie.* Das öffentliche Unterrichtswesen. 1897. B. II. S. 160—174.

Организація народнаго образованія во Франціи подвергалась упрекамъ въ излишней суровости формъ, въ чрезмѣрной власти администраціи и въ почти совершенномъ отсутствіи въ этой сферѣ какого бы то ни было участія общества въ лицѣ его органовъ самоуправленія. Упреки эти надо признать вполнѣ справедливыми. Послѣ первой французской революціи народное образованіе впервые получило стройную

организацію при Наполеонѣ I. Вся система учебныхъ заведеній, начиная отъ самыхъ низшихъ и кончая высшими, представляла собою одно стройное цѣлое, получившее названіе „Université“. Вся Франція была раздѣлена на учебные округи или академіи (Académies), изъ которыхъ каждая заключала въ себѣ нѣсколько департаментовъ.

Во главѣ каждой академіи былъ назначенъ правительствомъ ректоръ. Въ рукахъ послѣдняго сосредоточивалась вся учебная часть въ округѣ; все же, относящееся до педагогическаго персонала и хозяйственнаго управленія, находилось въ рукахъ префектовъ. Въ видахъ надзора за народнымъ образованіемъ была создана цѣлая система инспекторовъ. Такъ, генеральнымъ инспекторамъ былъ порученъ надзоръ за всѣмъ округомъ, между тѣмъ какъ обыкновенные инспектора выполняли ту же задачу по отношенію къ отдѣльнымъ мѣстностямъ.

Эти послѣдніе инспектора подчинялись какъ ректору академіи, такъ и префекту каждаго департамента. Всѣ мѣропріятія, касавшіяся учебнаго дѣла, основывались на донесеніяхъ инспекторовъ; поэтому, можно сказать, что дѣйствительное управленіе народнымъ образованіемъ сосредоточивалось въ рукахъ инспекторовъ. Участіе въ этомъ управленіи общества считалось излишнимъ; различные совѣты, созданные при тѣхъ или другихъ органахъ учебной и общей администраціи, въ сущности, были учрежденіями безправными и безгласными, слѣдовательно, не могли имѣть дѣйствительнаго вліяніе на образованіе. Не вдаваясь въ дальнѣйшія подробности относительно этой организаціи, скажемъ только, что она представляла собою систему полной правительственной опеки образованія, систему, въ которой, какъ говоритъ Штейнъ [1]), замѣчательнымъ образомъ соединялась военноклерикальная субординація съ бюрократическими формами. При этихъ условіяхъ народное образованіе не могло быть успѣшнымъ. Послѣ революціи 1830 года эти суровыя формы образовательной организаціи были нѣсколько ослаблены закономъ Гизо въ 1833 году; благодаря этому закону, была допущена нѣкоторая самодѣятельность общества въ этой сферѣ, что и не замедлило отразиться весьма благотворно на образованіи въ видѣ быстраго возрастанія числа народныхъ школъ. За-

---

[1]) Die Verwaltungslehre, V. 50.

конъ 15 марта 1850 года и дальнѣйшіе законы и декреты второй имперіи возвратили дѣло управленія народнымъ образованіемъ къ прежнимъ принципамъ. Общественная самостоятельность снова подавляется и дѣло образованія всецѣло сосредоточивается въ рукахъ духовенства и правительственной администраціи; въ особенности, префектовъ. Сознавая громадное вліяніе образованія на народъ, французское правительство стремилось всецѣло забрать его въ свои руки, чтобы сдѣлать изъ него средство для достиженія своихъ политическихъ цѣлей. Вмѣстѣ съ этимъ народное образованіе снова стало клониться къ упадку, что доказывается точными статистическими данными [1]).

Въ настоящее время высшій совѣтъ при министерствѣ народнаго просвѣщенія, состоящій изъ представителей администраціи и спеціалистовъ по всѣмъ отраслямъ учебнаго дѣла, представляетъ собою верховное педагогическое учрежденіе республики. Всѣ новые проэкты законовъ по части образованія разсматриваются совѣтомъ и чрезъ него проходятъ всѣ мѣры по учебному дѣлу. Кромѣ высшаго совѣта при министерствѣ народнаго просвѣщенія находится совѣщательный комитетъ. Онъ раздѣляется на три отдѣла соотвѣтственно тремъ родамъ образованія: низшаго, средняго и высшаго. Составъ комитета исключительно педагогическій; члены его назначаются министромъ. Комитетъ даетъ мнѣнія по всѣмъ вопросамъ, предлагаемымъ ему министромъ. Слѣдующими непосредственно за двумя этими высшими учрежденіями, являются академическіе совѣты. Въ противоположность прежнему своему составу они образуются въ настоящее время изъ лицъ учебнаго вѣдомства съ прибавленіемъ двухъ членовъ отъ генеральныхъ совѣтовъ и двухъ муниципальныхъ. Къ вѣдѣнію этихъ совѣтовъ относятся вопросы средняго и высшаго образованія въ каждомъ округѣ, по которымъ они и даютъ мнѣнія министру народнаго просвѣщенія. Кромѣ того академическіе совѣты ежегодно представляютъ министру отчеты о состояніи средняго и высшаго образованія. Въ каждомъ департаментѣ по прежнему существуютъ департаментскіе совѣты, состоящіе изъ окружнаго инспектора, четырехъ членовъ генеральнаго совѣта, двухъ преподавателей и двухъ преподава-

---

[1]) Schmid. Encyklopädie. II, 526.

тельницъ по избранію педагогическаго персонала народныхъ школъ въ департаментѣ и двухъ инспекторовъ по назначенію министра. Префектъ по прежнему остается предсѣдателемъ совѣта. Департаментскій совѣтъ наблюдаетъ за исполненіемъ предписаній высшаго совѣта, утверждаетъ правила, касающіяся внутренняго строя заведеній для первоначальнаго образованія, опредѣляетъ число и характеръ школъ, обсуждаетъ отчеты и предложенія низшихъ учрежденій и т. п. Члены совѣта имѣютъ право инспектировать всѣ учебныя учрежденія департамента; ему же принадлежитъ власть дисциплинарная. Слѣдующую низшую ступень управленія представляютъ собою кантональные комитеты, учреждаемые въ каждомъ кантонѣ и состоящіе изъ педагогическаго персонала съ небольшой примѣсью земскаго. Члены комитета имѣютъ право инспектировать всѣ заведенія первоначальнаго обученія, находящіяся въ кантонѣ. Комитетъ даетъ свои заключенія объ открытіи новыхъ школъ, объ улучшеніяхъ въ начальномъ образованіи; учреждаетъ курсы для взрослыхъ, опредѣляетъ начало уроковъ и продолжительность вакацій и т. п. Кантональному комитету принадлежитъ, между прочимъ, окончательное право вводить въ школахъ предметы преподаванія сверхъ обязательныхъ.—Наконецъ, въ каждой общинѣ существуетъ „муниципальная школьная коммиссія“. Членами ея являются нѣсколько лицъ по выбору муниципальнаго совѣта и изъ его состава, а также одинъ уполномоченный отъ кантона; предсѣдательствуетъ мэръ. Задача ея заключается въ заботѣ о школьныхъ домахъ и учебныхъ принадлежностяхъ, а также вообще въ надзорѣ за публичными и частными школами общины, въ особенности, за обязательнымъ образованіемъ

Таковы коллегіальныя и выборныя учрежденія, завѣдующія дѣлами народнаго образованія. Но рядомъ съ этой правительственно—общественной организаціей управленія существуетъ другая—чисто правительственная. Высшимъ представителемъ ея является министръ, затѣмъ слѣдуютъ въ каждомъ округѣ—ректоръ и инспекторъ академіи, въ департаментѣ—префектъ, въ общинѣ—мэръ, въ школьныхъ округахъ инспекторы первоначальнаго обученія. Личный составъ инспекціи раздѣляется на три разряда: во 1) общіе или генеральные инспектора; 2) академическіе (inspecteurs d'académies) и 3) инспектора начальнаго преподаванія. Количество ихъ вполнѣ

достаточно для наблюденія за ходомъ народнаго образованія.— Такимъ образомъ, разсмотрѣнная система управленія народнымъ образованіемъ во Франціи представляетъ два рода учрежденій, существующихъ рядомъ и одно другое дополняющихъ: во 1) система коллегіальныхъ учрежденій, основанныхъ на выборномъ началѣ и характеризующихся участіемъ въ нихъ общественныхъ элементовъ и 2) система правительственныхъ единоличныхъ органовъ. Значеніе коллегіальныхъ учрежденій заключается въ томъ, что на обязанности ихъ лежитъ разрѣшеніе вопросовъ не только педагогическихъ, но и административныхъ. Они разсматриваютъ всѣ возникающіе вопросы, недоумѣнія и жалобы по административнымъ, финансовымъ и дисциплинарнымъ дѣламъ всѣхъ мѣстныхъ учебныхъ заведеній и имѣютъ право постановлять свои рѣшенія или дѣлать заключенія по поступающимъ обвиненіямъ и пререканіямъ.

Органомъ элементарнаго образованія во Франціи, какъ и въ другихъ государствахъ, не представляется исключительно только народная школа. Элементарное образованіе представляетъ собою цѣлую систему разнородныхъ учебныхъ заведеній. Не говоря уже о раздѣленіи элементарныхъ школъ на мужскія и женскія, они представляютъ три основныхъ типа: 1) дѣтскія школы (écoles maternelles и classes enfantines); 2) первоначальныя школы (écoles primaires élementaires) и 3) первоначальныя высшія школы (écoles primaires supérieures). Всѣ три рода школъ, въ свою очередь, раздѣляются на публичныя или государственныя и частныя или свободныя. Въ дѣтскія школы принимаются дѣти отъ двухлѣтняго возраста и воспитываются здѣсь до достиженія шести лѣтъ. Задачей этихъ школъ ставится развитіе физическое, интеллектуальное и нравственное. Предметами преподаванія являются—основные принципы нравственнаго воспитанія; основные элементы рисованія, письма, чтенія и чиселъ; развитіе рѣчи; рукодѣлье и вообще ручныя работы; пѣніе и гимнастическія упражненія. Непосредственное завѣдываніе дѣтскими школами возложено исключительно на женщинъ, которыя должны при этомъ удовлетворять извѣстнымъ условіямъ возраста и нравственности. Для устройства частныхъ дѣтскихъ школъ требуется также извѣстныя условія и между прочимъ сдача экзамена. Дѣтскія школы должны быть учреждаемы въ наиболѣе населенныхъ общинахъ. Школы первоначальныя обязательно должны быть

устраиваемы въ каждой общинѣ, имѣющей не менѣе 500 чел. населенія; въ такихъ общинахъ должна существовать одна школа мужская и одна женская. Могутъ быть, однако, устраиваемы и смѣшанныя школы, но не иначе, какъ съ разрѣшенія департаментскаго совѣта. Въ систему преподаванія первоначальной школы (école primaire) входитъ: обученіе физическое, нравственное и интеллектуальное, къ послѣднему относится: чтеніе и писмо; языкъ и начала французской литературы; географія и исторія; нѣкоторыя свѣдѣнія объ окружающихъ явленіяхъ; начатки рисованія; приготовленіе моделей; начатки музыки; гимнастика; физическое воспитаніе достигается для мальчиковъ военными упражненіями и гимнастикой; для дѣвочекъ установлено рукодѣлье. Что касается нравственнаго воспитанія, то цѣль его заключается въ развитіи въ учащихся нравственныхъ чувствъ и нравственнаго сознанія въ отношеніяхъ къ себѣ подобнымъ. Это воспитаніе замѣняетъ здѣсь, т. е., въ государственныхъ школахъ, обученіе религіи, которое совершенно исключено изъ программы преподаванія. Въ частныхъ школахъ оно допускается; но, говоря вообще, религія считается здѣсь дѣломъ семьи. Всѣ три рода образованія и воспитанія въ первоначальной элементарной школѣ пріурочиваются къ тремъ ступенямъ низшей, средней и высшей. Французское министерство народнаго просвѣщенія опредѣляетъ въ мельчайшихъ подробностяхъ весь порядокъ обученія въ элементарной школѣ [1]). При школахъ имѣются библіотеки съ книгами, одобренными ректоромъ академіи. Система преподаванія въ высшихъ народныхъ школахъ (écoles primaires supérieures), та же, что и въ первоначальныхъ, представляя лишь дальнѣйшее развитіе предметовъ; такъ присоединяются: первоначальныя свѣдѣнія изъ права и политической экономіи; первыя основанія изъ наукъ естественныхъ, физическихъ и математическихъ, ихъ приложеніе къ земледѣлію, промышленности, торговлѣ; обученіе продолжается до 18 л. возраста. Наконецъ, въ незначительномъ числѣ имѣются государственныя écoles manuelles d'apprentissage, техническія школы, въ которыхъ преподаются ремесла и техническія свѣдѣнія; общины и департаменты имѣютъ право открывать такія школы; тех-

---

[1]) *Petersilie*, *A.* Das offentliche Unterrichtswesen 1897, II, 160—174.

ническія школы все болѣе и болѣе объединяются съ высшими элементарными школами [1]).

До восьмидесятыхъ годовъ элементарное образованіе во Франціи было свободнымъ, т. е., вольнымъ, необязательнымъ. Новое французское законодательство вводитъ принципъ обязательности обученія. По закону 28 Марта 1882 г., дѣти, въ возрастѣ отъ 6 до 13 лѣтъ, обязаны посѣщать школу; получающія домашнее образованіе обязаны каждый годъ подвергаться соотвѣтствующему экзамену. Родители или заступающіе ихъ мѣсто, въ случаѣ неисполненія этого закона, подвергаются наказанію или денежному штрафу. Наблюденіе за исполненіемъ закона объ обязательности обученія возложено на муниципальную школьную коммиссію.

Содержаніе школъ падаетъ прежде всего на общины, затѣмъ на департаменты и на все государство. Назначеніе государственныхъ субсидій заключается въ томъ, чтобы приходить на помощь общинамъ и департаментамъ въ случаѣ ихъ несостоятельности. Съ 1878 года въ распоряженіе министра народ. просвѣщенія отпускаются особыя суммы для выдачи общинамъ субсидій на улучшеніе школьныхъ построекъ и пріобрѣтеніе школьной мебели. Помимо того государство выдаетъ общинамъ для этой же цѣли ссуды на льготныхъ условіяхъ. Вообще въ послѣднее время правительство Франціи озабочено наилучшимъ устройствомъ школьныхъ помѣщеній и потому даетъ въ распоряженіе мин. народ. просвѣщенія весьма большія суммы. Общины и департаменты, видя государственную поддержку, съ своей стороны, также не скупятся. До 1881 года къ указаннымъ источникамъ содержанія народныхъ школъ относилась также и школьная плата, но въ этомъ году она уничтожена.

Образованіе народныхъ учителей во Франціи до третьей республики стояло на низкой ступени. Зависимость учителей отъ администраціи, выражавшаяся въ формахъ далеко неблагопріятныхъ для народнаго образованія, послужила къ тому, что люди образованные и честные сами собою устранялись и уступали мѣсто другимъ, чьи политическія убѣжденія соотвѣтствовали цѣлямъ правительства; дѣйствительныя знанія и способности народныхъ учителей не считались имѣющими важное значеніе. Хотя отъ учителей и требовалось представленіе сви-

---

[1]) *Iolli.* Unterrischtswesen. Schönberg. III, 554.

дѣтельства о выдержаніи экзамена въ школьной коммиссіи, но такъ какъ учителей съ такими свидѣтельствами (brevet de capacité) являлось очень мало, то и приходилось замѣнять послѣднія простымъ свидѣтельствомъ о трехгодичномъ пребываніи въ званіи помощника учителя (certificat de stage), и даже допускать учителей безъ всякихъ свидѣтельствъ.

Законъ 1850 года требуетъ, чтобы въ каждомъ департаментѣ была учительская семинарія (école normale primaire); организація этихъ семинарій была весьма суровой и строго бюрократической.

Законъ 1866 года установляетъ нормальныя школы для образованія учителей реальныхъ школъ, но здѣсь, впрочемъ, имѣлось въ виду болѣе профессіональное образованіе, нежели общее элементарное. Новый законъ, касающійся образованія нормальныхъ школъ, былъ изданъ въ 1879 году. На основаніи этого закона, въ каждомъ департаментѣ должны существовать двѣ учительскія семинаріи—одна для приготовленія учителей, другая—учительницъ; допускаются и общія нормальныя школы для двухъ департаментовъ, какъ мужскія, такъ и женскія; но это можетъ быть сдѣлано лишь на основаніи особаго декрета президента республики. Установленіе и содержаніе нормальныхъ школъ возлагается на обязанность департаментовъ. Декретами 1880, 1881, 1887 и 1897 гг. установлены условія для полученія права преподаванія въ нормальныхъ школахъ, а равно программы преподаванія, которыя, по характеру предметовъ, весьма близко подходятъ къ системѣ преподаванія въ первоначальныхъ школахъ. Учителями въ народныхъ школахъ могутъ быть лишь лица, окончившія курсъ въ нормальныхъ школахъ. Для приготовленія преподавателей нормальныхъ школъ образованы высшія нормальныя школы.

Весьма важнымъ вопросомъ по отношенію къ народнымъ учителямъ представляется также вопросъ объ ихъ отношеніяхъ къ школьной администраціи.

До семидесятыхъ годовъ прошлаго столѣтія положеніе народныхъ учителей въ этомъ отношеніи было весьма незавиднымъ. Они не пользовались ни тѣнью самостоятельности и являлись простыми орудіями въ рукахъ правительства въ видахъ достиженія цѣлей, постороннихъ дѣлу образованія. Назначенія, увольненія, награды и дисциплинарныя наказанія, все это сосредоточивалось въ рукахъ префектовъ, органовъ

общей администраціи. Благодаря этому обстоятельству, учителя, въ особенности, во время второй имперіи, являлись не столько лицами, заинтересованными дѣломъ народнаго развитія, сколько политическими агентами, на которыхъ правительство весьма много расчитывало для привлеченія на свою сторону народныхъ массъ. Законодательство послѣдующаго времени вывело народныхъ учителей изъ ихъ унизительнаго положенія. Для полученія мѣста учителя народной школы требуется представленіе свидѣтельства brevet de capacité pour l'enseignement primaire. Утвержденіе учителя въ должности принадлежитъ префекту, по представленію департаментскаго совѣта, а смѣщеніе можетъ имѣть мѣсто лишь по соглашенію префекта съ департаментскимъ совѣтомъ. Всякаго рода наказанія и болѣе или менѣе серьезныя дисциплинарныя взысканія могутъ быть назначаемы учителямъ не иначе, какъ при участіи департаментскаго совѣта. Учителю предоставляется право защиты и, въ случаѣ увольненія отъ должности, право аппелляціи. Аппелляціонный трибуналъ можетъ отмѣнить постановленіе низшей инстанціи. Трибуналъ этотъ засѣдаетъ въ главныхъ академическихъ городахъ подъ предсѣдательствомъ ректора академическаго совѣта. Такимъ образомъ, въ настоящее время народные учителя избавлены отъ прежняго давленія и произвола администраціи. Но въ этомъ заключаются лишь юридическія условія ихъ относительной независимости. Условія экономическія имѣютъ еще большее значеніе. Новое французское законодательство не упустило изъ виду и этого вопроса. Въ настоящее время народные учителя получаютъ отъ 1800 до 2200 фр. при готовой квартирѣ. Однако, этимъ жалованье не ограничивается; оно увеличивается въ слѣдствіе полученія высшаго диплома, медалей, а также благодаря, напр., устройству курсовъ для взрослыхъ. По вычисленію парламентской коммиссіи, каждый учитель къ 32 годамъ можетъ получать до 3000 фр. при готовой квартирѣ. Жалованье учительницъ немногимъ меньше жалованья учителей. За двадцати пятилѣтнюю службу назначается пенсія minimum 500 фр.

Самостоятельность народныхъ учителей проявляется также въ пользованіи тѣми или другими методами преподаванія. Въ этомъ отношеніи большое значеніе имѣютъ кантональные съѣзды учителей, въ которыхъ обязаны участвовать всѣ учителя и учительницы публичныхъ школъ, находящихся въ кан-

тонѣ. Здѣсь обсуждаются разнообразные педагогическіе вопросы и составляется списокъ учебныхъ книгъ, признанныхъ годными для допущенія къ употребленію въ школахъ.

Изъ такихъ кантональныхъ списковъ департаментская коммиссія, состоящая исключительно изъ учебнаго и педагогическаго персонала, составляетъ каталогъ книгъ для цѣлаго департамента. Благодаря такой организаціи, сохраняется самостоятельность народныхъ учителей относительно методовъ преподаванія, установляется, вмѣстѣ съ тѣмъ, единство педагогическихъ пріемовъ и, наконецъ, пріобрѣтается гарантія противъ ошибокъ, въ которыя можетъ впасть отдѣльный учитель.

Далѣе, заслуживаетъ вниманія, въ особенности, по отношенію къ Франціи, вопросъ объ отношеніяхъ къ народной школѣ духовенства. Мы видѣли, что въ предшествовавшія эпохи власть духовенства была весьма велика. Во Франціи она была значительнѣе, нежели гдѣ-либо въ другомъ мѣстѣ, за исключеніемъ, разумѣется, Испаніи. Послѣ реформаціи, католическое духовенство, въ лицѣ іезуитовъ и другихъ монашескихъ орденовъ, стремится, какъ мы видѣли, забрать образованіе въ свои руки, чтобы тѣмъ самымъ дать противовѣсъ распространенію протестантизма и сохранять свое вліяніе на народныя массы. Эта дѣятельность, во всѣхъ вообще католическихъ странахъ, дѣлала большіе успѣхи, въ особенности, въ рукахъ іезуитовъ. Успѣхъ ея обусловливался отчасти значительными богатствами, скопившимися въ рукахъ орденовъ и различныхъ конгрегацій, отчасти покровительствомъ, которое оказывали этой дѣятельности правительства; наконецъ, народныя массы привлекались этими конгрегаціями благодаря тому, что обученіе въ конгреганистскихъ школахъ обыкновенно было безплатнымъ. Господство духовенства въ сферѣ народнаго образованія продолжалось во Франціи безпрепятственно до первой революціи. Революція 1789 года нанесла конгреганистскимъ школамъ рѣшительный ударъ отмѣною церковной десятины, а затѣмъ и уничтоженіемъ самыхъ конгрегацій. Однако, во время первой имперіи школы конгрегацій снова были возстановлены, хотя и поставлены подъ надзоръ правительства. Правительство второй имперіи предоставило конгреганистамъ даже нѣкоторыя льготы сравнительно со свѣтскими преподавателями. Конгреганистскія школы вообще стали пользоваться большей свободой, нежели свѣтскія публичныя школы. Кромѣ того,

вліяніе духовенства на школу проявлялось и внѣ конгрегацій. Мѣстные священники, на ряду съ администраціей, пользовались въ сферѣ управленія публичными школами большимъ вліяніемъ. Справедливость требуетъ замѣтить, что учебное дѣло въ рукахъ конгрегацій весьма нерѣдко находилось въ несравненно лучшемъ состояніи, нежели въ свѣтскихъ школахъ. Этому способствовало присутствіе въ орденахъ даровитыхъ образованныхъ людей и свобода, которая была предоставлена имъ въ школахъ, въ то время какъ свѣтскіе учителя этой свободой не пользовались, а уровень образованія ихъ нерѣдко былъ весьма низокъ. Съ возникновеніемъ третьей республики, въ особенности въ послѣднее время, конгрегаціямъ и ихъ школамъ, а вмѣстѣ съ тѣмъ и вообще вліянію духовенства на школу нанесенъ рѣшительный ударъ. Законъ 28 марта 1882 года ввелъ во Франціи обязательное свѣтское обученіе; законъ Божій былъ исключенъ изъ числа предметовъ преподаванія. Вмѣстѣ съ тѣмъ правительство стремится уничтожить всякое вліяніе на школу конгрегацій. Еще ранѣе, 29 марта 1880 года декретомъ президента республики были закрыты всѣ конгрегаціи, возникшія безъ правительственнаго разрѣшенія, а вмѣстѣ съ тѣмъ закрыты были и ихъ школы. По закону 16 іюля 1881 года, всѣ духовные и конгреганистскіе (разрѣшенныхъ конгрегацій) преподаватели и преподавательницы подчинены общимъ для свѣтскихъ учителей экзаменамъ. Закономъ 7 іюля 1904 г. конгрегаціямъ было воспрещено какое бы то ни было преподаваніе. Этими и другими подобными же мѣрами современное республиканское правительство Франціи стремится окончательно вытѣснить духовенство какъ изъ народной школы, такъ и изъ среднихъ и высшихъ учебныхъ заведеній, и вообще освободить дѣло интеллектуальнаго развитія отъ какого бы то ни было клерикальнаго вліянія.

Наконецъ, послѣдній вопросъ, поставленный нами касается частныхъ школъ; онъ имѣетъ весьма тѣсную связь съ только что разсмотрѣннымъ вопросомъ о духовныхъ конгрегаціяхъ, такъ какъ частныя школы до сихъ поръ были, главнымъ образомъ, школами конгреганистскими. Уже реставрація привела частныя училища въ зависимость отъ духовенства. Конгреганистскія школы, какъ уже замѣчено, пользовались значительными привиллегіями.

Современное французское законодательство требуетъ отъ каждаго, желающаго учредить школу, выдержанія экзамена и двухлѣтняго пребыванія въ званіи помощника учителя.

Такимъ образомъ, характеристическими чертами современнаго состоянія народной школы во Франціи являются слѣдующія: 1) педагогическій характеръ персонала, входящаго въ составъ административныхъ учрежденій, завѣдующихъ дѣломъ народнаго образованія; 2) двѣ системы контроля—общественная и правительственная; 3) широкая программа преподаванія въ начальной школѣ; 4) исключеніе изъ числа предметовъ преподаванія религіи (законъ Божій); 5) значительная свобода педагогическаго персонала по отношенію къ выбору методовъ преподаванія; 6) созданіе для народныхъ учителей гарантій противъ произвола учебной администраціи; 7) стремленіе уничтожить какое бы то ни было вліяніе на образованіе со стороны духовенства; 8) обязательность, свѣтскость и безвозмездность начальнаго обученія.

§ 76. Народная школа въ Пруссіи.

Литература. *Petersilie.* II. 6—125; *Іолли.* 34—67; *Левассеръ.* 85—95.

Административная организація народнаго образованія въ *Пруссіи* представляетъ свои особенности. Будучи подчинено высшему руководству и управленію министерства духовныхъ дѣлъ, образованія и дѣлъ медицинскихъ, народное образованіе, въ отношеніи его мѣстнаго управленія, не характеризуется здѣсь тѣмъ административнымъ единствомъ, которое мы находимъ во Франціи. Представляя ту же систему учебныхъ заведеній, съ подраздѣленіемъ ихъ на три степени—высшаго, средняго и элементарнаго образованія, управленіе народнымъ просвѣщеніемъ не пріурочено здѣсь къ спеціальнымъ учебнымъ округамъ, какъ это мы находимъ во Франціи и Россіи, но стоитъ въ тѣсной связи съ общими административными установленіями и общими административными дѣленіями государства. Высшимъ административнымъ дѣленіемъ государства служитъ дѣленіе на провинціи, въ силу чего и высшими образовательными органами мѣстнаго управленія являются органы провинціальные; руководящая роль въ этомъ дѣлѣ присваивается оберъ-президенту провинціи и на ряду

съ нимъ функціонирующему спеціальному учрежденію—провинціальной школьной коллегіи (Provinzial-Schul-Collegium), состоящей подъ предсѣдательствомъ провинціальнаго вице-президента. Въ вѣдѣніи такихъ коллегій сосредоточивается педагогическая часть начальныхъ училищъ и надзоръ за средними учебными заведеніями. Непосредственно низшую инстанцію представляютъ, такъ называемыя, Regierungen — правленія, вѣдающія. на ряду со многими другими дѣлами, и народное образованіе. Имъ, между прочимъ, принадлежитъ право назначенія народныхъ учителей, надзоръ за ихъ поведеніемъ, хозяйственно-административная сторона въ управленіи училищами, опредѣленіе школьной платы и т. п. Въ округахъ (Kreis) органами школьнаго управленія являются ландраты и окружные школьные инспектора. Ландратамъ принадлежитъ надзоръ за хозяйственно-административною частью народныхъ училищъ, находящихся въ округѣ, за правильнымъ посѣщеніемъ школъ, за состояніемъ училищныхъ зданій и проч. Инспекторамъ принадлежитъ контроль за педагогическою частью. Окружные инспектора въ особенности должны имѣть наблюденіе за народными учителями. Наконецъ, завѣдываніе училищною частью въ общинахъ принадлежитъ общиннымъ коллегіямъ въ сельскихъ общинахъ и школьнымъ депутаціямъ въ городскихъ. Надо замѣтить, однако, что въ Пруссіи существуютъ не только административныя общины вообще, но и спеціальныя школьныя общины—особаго рода общественные союзы ради цѣлей народнаго образованія. Общинныя коллегіи, заключающія въ своемъ составѣ мѣстнаго инспектора школы, представителя общинной администраціи (Gemeindevorsteher) и нѣсколькихъ членовъ общины, завѣдуютъ какъ хозяйственными, такъ и педагогическими дѣлами. Такимъ образомъ, вся администрація народной школы характеризуется совмѣстною дѣятельностью элементовъ—обще-административнаго, спеціально-учебнаго и земскаго.

Въ систему начальныхъ школъ входятъ прежде всего дѣтскія школы—Klein—Kinder Schulen, Warteschulen, которыя впервые были организованы еще въ 1827 году. Однако, это учрежденія частныя, открываемыя съ разрѣшенія мѣстнаго начальства. Въ эти школы принимаются дѣти до 6 лѣтняго возраста. Слѣдующую ступень представляютъ собою въ собственномъ смыслѣ народныя школы (Volksschulen), которыя

уже по закону 1794 года были объявлены государственными учрежденіями. Программа и объемъ преподаванія въ народныхъ школахъ нѣсколько разъ измѣнялись, смотря по направленію правительственной политики. Предметами преподаванія въ одноклассной школѣ являются религія, чтеніе и письмо, нѣмецкій языкъ, ариѳметика и пѣніе; въ нѣкоторыхъ школахъ преподается черченіе, отечественная исторія и начала естествовѣдѣнія. Кромѣ того, съ 1872 года, въ число обязательно преподаваемыхъ предметовъ включена гимнастика, которая, впрочемъ, преподавалась и ранѣе. Многоклассныя школы могутъ расширять обученіе, не выходя однако же изъ сферы предметовъ, установленныхъ для начальныхъ школъ [1]). Наконецъ, городскія или среднія школы (Mittelschulen) даютъ высшее образованіе сравнительно съ многоклассными народными школами и, кромѣ того, имѣютъ въ виду удовлетвореніе интересовъ промышленнаго класса. Помимо указанныхъ школъ существуютъ—воскресныя и различныя спеціальныя школы.

Полученіе элементарнаго образованія въ Пруссіи, какъ и во всей Германіи, обязательно; начало введенія здѣсь обязательнаго обученія относится еще въ XVIII вѣку. Всѣ дѣти по достиженіи шестилѣтняго возраста и до 14 лѣтъ обязаны посѣщать народную школу. Родители или опекуны, нарушающіе законъ объ обязательности, подвергаются штрафу или, въ случаѣ несостоятельности, тюремному заключенію. Содержаніе школы покрывается изъ нѣсколькихъ источниковъ. Во 1) оно падаетъ на такъ называемую школьную общину, которая не совпадаетъ съ общиной обще-административной; 2) на правительство, въ видѣ выдаваемыхъ имъ субсидій въ случаѣ недостатка общинныхъ средствъ и 3) оно дополняется школьной платой. Правительственныя пособія, вообще говоря, очень незначительны, а школьная плата, хотя и была уничтожена еще закономъ 1794 года, однако до сихъ поръ продолжаетъ взиматься и распредѣляется весьма неравномѣрно. Распредѣленіе жителей по школьнымъ обществамъ, а также и опредѣленіе размѣра уплачиваемой ими повинности, лежитъ на обязанности окружныхъ правленій (Bezirksregierung).

Вопросъ относительно образованія народныхъ учителей давно началъ обращать на себя вниманіе въ Германіи, въ

---

[1]) Petersilie, II, 31—44. Iolli, 509.

особенности подъ вліяніемъ дѣятельности педагоговъ. Первая учительская семинарія была открыта въ Берлинѣ въ 1748 году. Болѣе успѣшная дѣятельность въ этомъ отношеніи явилась, однако, лишь съ XIX вѣка. Въ настоящее время всѣ учителя народныхъ училищъ пользуются правами государственной службы и назначаются на должности окружными правленіями [1]). Право на полученіе учительскаго мѣста имѣютъ только тѣ, которые выдержали соотвѣтствующій экзаменъ и получили установленныя для этой цѣли свидѣтельства. Ранѣе требовалось также представленіе свидѣтельства мѣстной полицейской власти и приходскаго священника о нравственномъ поведеніи. Педагогическое образованіе учителей дополняется съѣздами учителей или конференціями, которыя возникли въ Германіи съ половины прошлаго вѣка.—Отношенія народныхъ учителей къ администраціи характеризуются тѣмъ, что они, т. е., учителя сами являются правительственными чиновниками. Слѣдовательно, здѣсь должны существовать тѣ же отношенія, какія вообще имѣютъ мѣсто между низшими чиновниками, подчиненными своему непосредственному высшему начальству. Кромѣ того, въ Пруссіи до настоящаго времени руководящими факторами школьнаго дѣла являются крупные землевладѣльцы и духовенство. Получаемое учителями жалованье, вообще говоря, незначительно: minimum 900 мар. для учителей и 700 мар. для учительницъ въ годъ; по выслугѣ опредѣленнаго числа лѣтъ установлены прибавки [2]); по выходѣ въ отставку пенсія до 600 марокъ. Вопросу о вліяніи на народныя школы въ Пруссіи духовенства, подобно тому какъ и во Франціи, должно быть придано извѣстное значеніе. До семидесятыхъ годовъ прошлаго столѣтія духовенство играло въ этой сферѣ весьма видную роль. Не говоря уже о томъ, что въ его рукахъ находилась инспекція, значеніе его усиливалось иногда еще тѣмъ, что начальному образованію вообще стремились сообщить по преимуществу религіозный характеръ. Въ семидесятыхъ годахъ были произведены нѣкоторыя реформы, хотя Пруссія, конечно, не пошла такъ далеко, какъ Франція. Правда, школьная инспекція изъ рукъ мѣстнаго духовенства была передана свѣтскимъ инспекторамъ

---

[1]) Petersilie, II, 48—93. Iolli. 513.
[2]) Iolli, 514.

и былъ установленъ принципъ, что вѣроисповѣданіе не можетъ служить препятствіемъ ни къ поступленію въ школу, ни къ занятію учительскаго мѣста, но все же прежнее вліяніе духовенства на школу далеко еще не утратилось [1]).

Частныя школы и воспитательныя заведенія въ Пруссіи, могутъ быть открываемы съ разрѣшенія правительства только тамъ, гдѣ въ нихъ ощущается дѣйствительная необходимость, т. е., гдѣ для обученія всѣхъ дѣтей, обязанныхъ посѣщать школу, чувствуется недостатокъ въ публичныхъ школахъ. Всѣ частныя образовательныя учрежденія, на ряду съ публичными, подлежатъ правительственному надзору. Учителя такихъ школъ должны выдержать установленный экзаменъ. Отъ учредителей частныхъ школъ кромѣ того требуется свидѣтельство о ихъ нравственной годности для обученія и воспитанія. То же самое требуется и отъ домашнихъ учителей. Дозволеніе на преподаваніе въ частныхъ школахъ дается только на одинъ годъ, но можетъ быть продолжено.

Таково, въ общихъ чертахъ, положеніе народной школы въ Пруссіи и большой части Германіи. Характеристическими чертами этой организаціи являются слѣдующія: школьная администрація носитъ исключительно правительственный характеръ; органамъ самоуправленія принадлежатъ незначительныя права по отношенію къ завѣдыванію школами.

§ 77. Народная школа въ Англіи.

Литература: *Petersilie* II, 174—175; *Левассеръ*. 5—24. Revue internationale de l'enseignement, 1903. ст. *Le Carpentier*. La nouvelle loi anglaise sur l'enseignement. *Іолли*. 158—168. *E. Pease*. Der Kampf um die Schule in England. Archiv für Socialwissenschaft und Socialpolitik. 1906. VII.

Положеніе народнаго образованія вообще и народной школы въ частности представляетъ въ Англіи весьма значительныя особенности сравнительно съ вышеразсмотрѣнными государствами. Характеристической чертой организаціи народнаго образованія въ Англіи является крайне незначительное участіе въ этой сферѣ самого государства. Забота объ интеллектуальномъ развитіи вообще и о начальномъ образованіи

---

[1]) Iolli. 517.

въ частности сосредоточивается, главнымъ образомъ, въ рукахъ частныхъ лицъ и органовъ самоуправленія. Обращаясь къ разсмотрѣнію организаціи учебной администраціи, мы видимъ, что здѣсь нѣтъ той стройности и однообразія, той іерархической послѣдовательности въ устройствѣ учебной администраціи, которыя характеризуютъ собою организацію этой отрасли внутренняго управленія на континентѣ Европы. Это обстоятельство и объясняется, именно, тѣмъ, что государственная дѣятельность стоитъ здѣсь на второстепенномъ планѣ. Здѣсь составилось убѣжденіе, что пріобрѣтеніе знаній посредствомъ школы—дѣло самихъ частныхъ лицъ, что, въ виду удовлетворенія духовныхъ потребностей, найдутся предприниматели, имѣющіе въ виду окупить издержки и труды, т. е., что дѣло учрежденія школъ есть дѣло свободной частной предпріимчивости. Однако, государство скоро должно было признать, что есть классъ людей, которому нельзя расчитывать на эти частныя коммерческія предпріятія и который нуждается въ непосредственной помощи государства; къ этому классу принадлежитъ вся масса низшихъ слоевъ населенія, экономически необезпеченныхъ. Въ виду этого обстоятельства государственная образовательная дѣятельность пришла здѣсь въ самую тѣсную связь съ дѣятельностью по призрѣнію бѣдныхъ. Необходимостью созданія школъ для бѣдныхъ и вызывается здѣсь впервые административная организація въ этой сферѣ. До 1833 года государство вовсе не принимало ни какого участія въ образованіи. Въ 1839 году при Тайномъ Совѣтѣ былъ учрежденъ особый комитетъ (Commitee of Education) исключительно для народныхъ школъ съ ограниченіемъ дѣятельности его собираніемъ статистическихъ свѣдѣній, раздачей пособій и надзоромъ за школами. Въ виду достиженія послѣдней цѣли при комитетѣ были учреждены инспектора, назначаемые на должность съ согласія представителей высшаго духовенства. Въ 1856 году была сдѣлана попытка учредить министерство народнаго просвѣщенія, однако неудачно; былъ учрежденъ лишь департаментъ народнаго образованія, притомъ какъ учрежденіе временное. Во главѣ департамента былъ поставленъ лордъ—президентъ. 9 августа 1899 года было образовано въ Англіи новое учрежденіе подъ именемъ Board of Education—комитетъ образованія—въ составъ котораго входятъ—президентъ тайнаго совѣта, государственные секретари, первый

коммиссаръ казначейства, канцлеръ—казначейства; въ этомъ центральномъ учрежденіи сосредоточивается управленіе дѣлами образованія, распредѣленное ранѣе между различными учрежденіями; компетенція его простирается не только на низшее, но и на среднее образованіе. По своему значенію это учрежденіе приближается къ министерствамъ народнаго просвѣщенія на континентѣ Европы [1]). Для устройства школъ и наилучшаго управленія ими еще въ 1845 году вся территорія была раздѣлена на особые школьные округи (District Pauper Schools), въ которыхъ на основаніи позднѣйшихъ узаконеній, въ случаѣ неудовлетворительности школъ, могли быть образованы училищные совѣты, члены которыхъ избирались мѣстными жителями. Эта крайне несложная учебная организація въ своихъ существенныхъ чертахъ оставалась въ силѣ до самаго послѣдняго времени. Сфера компетенціи училищныхъ совѣтовъ была весьма обширна. Они назначали и увольняли учителей и служащихъ, опредѣляли имъ жалованье, установляли плату за ученіе, могли принуждать родителей посылать въ школу дѣтей отъ 5 до 13 лѣтняго возраста, опредѣляли время ученія въ школѣ, освобождали учениковъ отъ платы за ученіе и проч. Въ декабрѣ 1902 года былъ изданъ законъ, поставившій дѣло начальнаго образованія въ Англіи, въ значительной степени, на новыя основанія, путемъ созданія новыхъ мѣстныхъ органовъ (local education authority)—мѣстныхъ комитетовъ по народному образованію и—присвоенія имъ значительной власти. Прежніе школьные комитеты и коммиссіи упразднены. Новымъ учрежденіямъ подчинены не только публичныя, но и частныя школы. Мѣстные комитеты по народному образованію въ каждомъ округѣ имѣютъ своей задачей содержать всѣ публичныя школы округа, контролировать ихъ хозяйственную часть и поддерживать пособіями частныя школы. Мѣстный комитетъ назначаетъ преподавателей въ публичныя школы и принимаетъ участіе въ назначеніи преподавателей тѣхъ публичныхъ школъ, которыя содержатся не исключительно на средства комитета. Учрежденіе новыхъ школъ, какъ публичныхъ, такъ и частныхъ, подчинено контролю центральнаго комитета образованія и всякая школа, образованная въ противность мнѣнію этого комитета, признается не необходимой.

---

[1]) Revue international de l'enseignement 1900, t. 39. p. 533.

Мѣстные комитеты образуютъ свои средства изъ мѣстныхъ налоговъ и пособій отъ государства. Въ городахъ съ населеніемъ не менѣе 10 тысячъ человѣкъ мѣстный совѣтъ выполняетъ и функціи мѣстнаго образовательнаго комитета; въ городахъ съ большимъ населеніемъ, участки съ населеніемъ не менѣе 20 тысячъ жителей образуютъ самостоятельные округи съ своими участковыми совѣтами [1]).

Въ систему народныхъ школъ въ Англіи входятъ, какъ мы уже сказали, частныя школы и публичныя. Первыя основываются на началахъ коммерческихъ, т. е., являются результатовъ частныхъ предпріятій, имѣющихъ въ виду извлеченіе выгоды; вторыя—это школы для бѣдныхъ, устраиваемыя общинами. Школы для бѣдныхъ, въ свою очередь, раздѣляются на нѣсколько разрядовъ, не столько впрочемъ по характеру и объему преподаванія, сколько по другимъ признакамъ. Къ числу этихъ школъ принадлежатъ—1) фабричныя школы, устраиваемыя при фабрикахъ для обученія малолѣтнихъ рабочихъ; 2) школы, устраиваемыя при рабочихъ домахъ; 3) промышленныя школы (Industrial schools), устраиваемыя для обученія дѣтей лицъ безъ опредѣленныхъ занятій, бродягъ и вообще бѣдныхъ; 4) школы для нищихъ (Ragged schools), преслѣдующія ту же цѣль, что и индустріальныя школы; 5) высшія школы (Upper schools) безъ опредѣленной системы; наконецъ, какъ и въ другихъ государствахъ, въ Англіи учреждаются дѣтскія школы. Что касается системы преподаванія, то здѣсь до сихъ поръ не установлено чего—либо опредѣленнаго. Характернымъ является лишь вопросъ о преподаваніи религіи. Если Англія не пошла такъ далеко, какъ Франція и не исключила изъ программы преподаванія (обученія) религіи, то все же предметъ этотъ не считается обязательнымъ. Дѣти не должны также быть принуждаемы къ соблюденію религіозныхъ обрядовъ противъ воли родителей. Религіозные обряды хотя и исполняются предъ уроками и послѣ уроковъ, но родители могутъ допускать или недопускать дѣтей къ присутствію при исполненіи этихъ обрядовъ. Правительственные инспектора, имѣющіе право посѣщать школы во всякое время, не могутъ собирать свѣдѣній о религіозныхъ обрядахъ и спрашивать учениковъ изъ предметовъ вѣроисповѣданія. Оста-

---

[1]) Revue international de l'enseignement. 1903, № 1. p. 39.

навливаясь на характерѣ начальнаго образованія въ смыслѣ его обязательности или свободы, мы должны сказать, что въ Англіи нѣтъ обязательности обученія въ смыслѣ континентальномъ, т. е., полной и всеобщей обязательности; но мѣстнымъ комитетамъ образованія предоставлено право вводить обязательное обученіе; кромѣ того обязательность обученія введена по отношенію къ фабричнымъ школамъ, школамъ при рабочихъ домахъ и такъ называемымъ, индустріальнымъ школамъ. Въ школахъ фабричныхъ обязательность обученія простирается лишь на малолѣтнихъ рабочихъ; въ рабочихъ школахъ—на дѣтей, содержащихся въ рабочихъ домахъ; въ индустріальныя же школы мировые судьи имѣютъ право посылать дѣтей ничѣмъ не занимающихся (vagrand children); лица, воспрещающія посѣщать школу дѣтямъ, уже принятымъ, подвергаются отвѣтственности до 5 фунтовъ стерлинговъ. Законы 1890, 1891 и 1892 годовъ, увеличившіе правительственныя субсидіи школамъ и воспретившіе пріемъ въ работу дѣтей, не имѣющихъ образовательныхъ свидѣтельствъ, сдѣлали фактически начальное образованіе въ Англіи обязательнымъ [1]).

Содержаніе школъ падаетъ на школьныя общины и покрывается налогомъ въ пользу бѣдныхъ; но, кромѣ того, источниками для покрытія училищныхъ расходовъ служатъ субсидіи отъ правительства. Плата за обученіе въ начальныхъ школахъ была отмѣнена въ 1891 г. Правительственныя субсидіи выдаются только при слѣдующихъ условіяхъ: 1) дѣти не должны быть принуждаемы къ посѣщенію воскресныхъ школъ, къ обученію религіи и исполненію религіозныхъ обрядовъ; 2) правительственнымъ инспекторамъ должно принадлежать право надзора, производства испытаній, назначенія учителей; 3) субсидіи должны идти на постройку школъ, пріобрѣтеніе учебныхъ пособій, улучшеніе содержанія учителей; 4) учителя должны выдержать установленный экзаменъ; 5) субсидіи находятся въ извѣстномъ соотвѣтствіи съ числомъ обучающихся дѣтей и съ состояніемъ школы вообще; чѣмъ лучше обставлена школа, тѣмъ болѣе она мо-

---

[1]) Левассеръ. Народ. образ. въ цивилизованныхъ странахъ. 1898, стр. 7 и др.

жетъ расчитывать на правительственное пособіе. Правительственными пособіями имѣютъ право пользоваться, при соблюденіи вышеуказанныхъ условій, и частныя школы.

Образованіе народныхъ учителей до начала прошлаго столѣтія находилось въ Англіи, какъ и въ другихъ государствахъ, на весьма низкой степени развитія. Въ XIX в. начинаютъ устраиваться учительскія семинаріи частными лицами и обществами, занявшимися образованіемъ народа. Правительство съ своей стороны стало оказывать этимъ обществамъ пособія. Въ видахъ приготовленія учителей существуетъ институтъ помощниковъ учителей (pupil teachers), выбираемыхъ изъ лучшихъ учениковъ и занимающихся подъ руководствомъ учителя. Задача этихъ помощниковъ заключается въ занятіяхъ съ учениками школы, въ подготовленіи къ учительскому званію и поступленію въ учительскую семинарію (Training College). Помощники учителей какъ въ школѣ, такъ и въ учительской семинаріи, получаютъ стипендіи. — Получаемые учителями оклады жалованья неодинаковы; размѣръ ихъ обусловливается успѣхами школы и простирается отъ 50 до 300 ф. стерлинговъ при готовой квартирѣ. Кромѣ того учителя получаютъ особое вознагражденіе за приготовленіе помощниковъ учителей. Въ административномъ отношеніи народные учителя публичныхъ школъ находятся въ зависимости отъ мѣстныхъ школьныхъ комитетовъ, которымъ принадлежитъ право ихъ назначенія и увольненія, а также опредѣленія имъ жалованья и наградъ. Что касается вліянія на школу духовенства, то оно не можетъ быть признано благотворнымъ. Противодѣйствіе со стороны духовенства было одной изъ важныхъ причинъ, почему государство до сихъ поръ не могло провести органическаго закона, который обнималъ бы собою все народное образованіе. Вліяніе духовенства ослабляется, однако, тѣмъ, что въ Англіи существуютъ нѣсколько религіозныхъ партій, между которыми ведется борьба. Благодаря этому обстоятельству, государству удалось, между прочимъ, провести реформу относительно необязательности преподаванія въ школахъ закона Божія и соблюденія религіозныхъ обрядовъ.

Наконецъ, вопросъ о частныхъ школахъ имѣетъ особенно важное значеніе въ Англіи. Народное образованіе является здѣсь гораздо болѣе дѣломъ частныхъ лицъ, чѣмъ государст-

ва. Мы уже замѣтили, что до 1833 г. государство вовсе въ это дѣло не вмѣшивалось. Принципъ индивидуальной свободы настолько здѣсь былъ силенъ, что частныя школы до послѣдняго времени не подчинялись ни малѣйшему контролю со стороны государства. Послѣднее какъ будто даже было юридически безсильно установить подобный контроль, такъ какъ достигнуть этого оно могло только при посредствѣ назначенія частнымъ школамъ субсидій; но если въ подобныхъ субсидіяхъ частныя школы не нуждались, то и оставались внѣ всякаго правительственнаго контроля. Въ этомъ отношеніи Англія представляла рѣдкую противоположность съ континентальными государствами, въ которыхъ, какъ мы видѣли, установленъ за частными школами строгій контроль. Государственная дѣятельность въ сферѣ народнаго образованія въ Англіи носитъ, такъ сказать, поощрительный характеръ, и это относится не только къ частнымъ школамъ, но и къ общиннымъ. Такой порядокъ вещей обусловливается здѣсь состояніемъ самого общества, въ которомъ частная иниціатива во всѣхъ вообще отношеніяхъ принимаетъ обширные размѣры. Нельзя отрицать, что эта частная дѣятельность оказываетъ большую услугу дѣлу интеллектуальнаго развитія; но, съ другой стороны, подобное положеніе народной школы имѣетъ и невыгодные результаты: отсутствіе контроля надъ частными школами давало возможность обращать образованіе въ орудіе для достиженія цѣлей постороннихъ дѣлу образованія; затѣмъ, благодаря такой системѣ, разница, обнаруживающаяся между двумя классами—имущими и неимущими,—въ сферѣ экономической, проникла и въ сферу духовной жизни. До сихъ поръ къ Англіи сохраняется различіе между школами для имущихъ и школами для неимущихъ; первыя—это частныя школы, вторыя—школы для бѣдныхъ, основываемыя по иниціативѣ правительства. Человѣкъ достаточный никогда не отдастъ своего сына въ школу для бѣдныхъ, и наоборотъ, сынъ бѣдняка не имѣетъ доступа въ частныя школы. Въ послѣднее время правительству и парламенту удалось нѣсколько смягчить эти ненормальныя явленія путемъ усиленія контроля за частными школами.

§ 78. Народная школа въ Россіи.

Мы видѣли, что въ петровскій періодъ не существовало народной школы въ смыслѣ низшаго органа общаго образованія, какъ не существовало и вообще какихъ бы то ни было органовъ этого образованія. Вся система образованія носила профессіональный характеръ. Выше нами были указаны также и причины этого явленія. Съ конца XVIII вѣка взгляды правительства на образованіе начинаютъ измѣняться въ смыслѣ признанія необходимости общаго образованія, а вмѣстѣ съ тѣмъ начинаютъ появляться и органы этого образованія. Все это совершается, однако, постепенно, причемъ слѣды прежнихъ, петровскихъ воззрѣній на образованіе продолжаютъ жить, хотя и не въ такомъ видѣ, не въ такихъ рѣзкихъ формахъ. Если общее образованіе признается уже полезнымъ для всѣхъ классовъ общества, то размѣръ или объемъ этого образованія, степень его начинаетъ обусловливаться сословнымъ началомъ. Если въ петровскій періодъ для крестьянскаго сословія считалось излишнимъ какое бы то ни было образованіе, то въ началѣ прошлаго столѣтія оно допускается къ низшему образованію, но устраняется отъ средняго и высшаго. Образовательными органами для крестьянскаго сословія являются сельскія школы. Для городскаго сословія—ремесленниковъ, купцовъ и проч. были созданы особыя—приходскія и уѣздныя училища, для дѣтей дворянъ и чиновниковъ признавалось необходимымъ высшее образованіе, приготовительными органами къ которому являлись гимназіи, а непосредственными органами, сообщающими это высшее образованіе—университеты. Такимъ образомъ, та или другая степень общаго образованія стала обусловливаться принадлежностью къ тому или другому сословію [1]). Независимо отъ этого продолжали существовать и профессіональныя школы, хотя онѣ и утратили свой прежній суровый характеръ и свою кастовую обособленность. Правда, въ нѣкоторыхъ профессіяхъ эта обособленность и наслѣдственность укоренились слишкомъ сильно, чтобы немедленно уступить новому строю; они продолжали жить во всей своей полнотѣ почти до нашихъ дней, какъ это можно сказать, напримѣръ, о духовномъ образованіи.

---

[1]) Окольскій. 183. Андреевскій. II, 312.

Но все же большинство профессій утратили свой прежній характеръ; профессіональное образованіе перестало быть принадлежностью исключительно тѣхъ или другихъ классовъ; первенствующее значеніе стало переходить на сторону общаго образованія, какъ необходимаго вообще для всякой профессіи. Сословный характеръ общаго образованія началъ сглаживаться лишь съ царствованія императора Александра II. Пока крестьянское сословіе было крѣпостнымъ, нельзя было и думать о его равенствѣ въ сферѣ образованія съ прочими сословіями. Если, какъ мы сказали, для народа и учреждались приходскія школы, то онѣ были скорѣе школами только по названію [1]), въ дѣйствительности же народъ по прежнему оставался безъ всякаго образованія; въ особенности это надо сказать о помѣщичьихъ крестьянахъ, для которыхъ школъ почти вовсе не существовало. Съ освобожденіемъ крестьянъ, вызвавшимъ, въ свою очередь, различныя реформы во многихъ сферахъ управленія, и народная школа была поставлена на болѣе прочныя основанія. Это было осуществлено впервые закономъ 14 Іюля 1864 года. Обращаясь къ разсмотрѣнію поставленныхъ нами вопросовъ въ сферѣ начальнаго образованія, мы остановимся прежде всего на организаціи учебно-административныхъ учрежденій.—Въ началѣ прошлаго столѣтія были созданы, какъ извѣстно, министерства, въ качествѣ центральныхъ государственныхъ органовъ, а въ томъ числѣ и министерство народнаго просвѣщенія, при которомъ учреждено было главное правленіе училищъ. Вся имперія была раздѣлена въ учебномъ отношеніи на округи, во главѣ которыхъ поставлены попечители. Непосредственно низшими учебно-административными органами являлись университеты, при которыхъ въ видахъ управленія, образованы училищные комитеты; университетамъ или, лучше сказать, университетскимъ правленіямъ были подвѣдомственны директора гимназій, а этимъ послѣднимъ, въ свою очередь, были подчинены смотрителя уѣздныхъ училищъ. Положеніемъ объ учебныхъ округахъ 1835 года приходскія и другія училища были изъяты изъ вѣдомства университетовъ. На ряду съ системой правительственныхъ органовъ, принадлежащихъ къ вѣдомству министерства народнаго просвѣщенія, народное образованіе

---

[1]) Андреевскій. Пол. Пр. II, 316.

находилось также въ рукахъ органовъ другихъ вѣдомствъ. Такъ, объ учрежденіи и содержаніи начальныхъ училищъ въ селеніяхъ государственныхъ крестьянъ заботилось министерство государственныхъ имуществъ, при посредствѣ учрежденныхъ въ губерніяхъ палатъ государственныхъ имуществъ. Кромѣ того, попеченіе о начальныхъ училищахъ входило въ кругъ вѣдомства духовнаго, удѣльнаго, финансоваго, военнаго и другихъ [1]). Съ освобожденіемъ крестьянъ народное образованіе постепенно сосредоточивается въ министерствѣ народнаго просвѣщенія, другимъ же вѣдомствамъ предоставляется завѣдываніе лишь спеціальными учебными заведеніями—таковы: школы военныя, хозяйственныя и т. п. На основаніи закона 1864 года, учебно-административная организація начальнаго образованія представляется въ слѣдующемъ видѣ: въ каждомъ уѣздѣ образованъ уѣздный училищный совѣтъ, въ каждой губерніи—губернскій училищный совѣтъ. Характеръ состава того и другаго совѣта приблизительно одинаковъ. Въ него вошли—члены отъ министерства народнаго просвѣщенія, внутреннихъ дѣлъ, духовнаго вѣдомства и земскихъ учрежденій. На уѣздный совѣтъ „положеніе о начальныхъ народныхъ училищахъ“ возлагаетъ—наблюденіе за преподаваніемъ, открытіе новыхъ начальныхъ училищъ, снабженіе училищъ пособіями и руководствами, одобренными министерствомъ народнаго просвѣщенія и духовнымъ вѣдомствомъ по принадлежности, составленіе ежегоднаго отчета о состояніи народныхъ училищъ для представленія губернскому совѣту. Этому послѣднему принадлежитъ общее наблюденіе за начальнымъ образованіемъ въ губерніи [2]). Въ 1874 году эта организація была нѣсколько измѣнена. По „положенію о начальныхъ народныхъ училищахъ“ 1874 г., дѣйствующему и до настоящаго времени, попеченіе объ удовлетвореніи потребностей населенія въ начальномъ образованіи и о надлежащемъ нравственномъ его направленіи возлагается: въ каждомъ уѣздѣ—на уѣзднаго предводителя дворянства и уѣздный училищный совѣтъ, а въ цѣлой губерніи—на губернскаго предводителя дворянства и губернскій училищный совѣтъ [3]). Личный составъ совѣтовъ

---

[1]) Окольскій. 184 и слѣд. Андреевскій, II, 314 и другія.

[2]) Андреевскій. Пол. Пр. II, 319—320.

[3]) Полож. о начал. народ. училищахъ. Св. Зак. т. XI. ч. 1. ст. 3487.

остался прежній; предсѣдательство возложено на предводителей дворянства. Въ сферу компетенціи уѣзднаго совѣта, кромѣ тѣхъ предметовъ, которые были отнесены къ его вѣдомству положеніемъ объ училищахъ 1864 года, по закону 1874 года входятъ утвержденіе въ должности учителей и учительницъ, упраздненіе училищъ, признанныхъ вредными, увольненіе отъ должностей учителей и учительницъ, признанныхъ неблагонадежными и нѣкоторые другіе предметы [1]). Уѣздный училищный совѣтъ созывается его предсѣдателемъ по мѣрѣ надобности. Непосредственное же завѣдываніе учебной частью въ уѣздѣ возложено на инспектора народныхъ училищъ, назначаемаго попечителемъ учебнаго округа. Инспектору принадлежитъ не только наблюдательная и контролирующая власть, но и административная [2]). Въ сферу компетенціи губернскаго училищнаго совѣта входитъ: высшее попеченіе о начальныхъ народныхъ училищахъ губерніи, назначеніе пособій училищамъ, учителямъ и учительницамъ изъ суммъ, предоставленныхъ въ распоряженіе совѣта министромъ народ. просвѣщенія; разсмотрѣніе жалобъ на рѣшенія уѣздныхъ совѣтовъ и ихъ предсѣдателей и нѣкоторые другіе. Губернскій совѣтъ подобно уѣздному, созывается предсѣдателемъ по мѣрѣ надобности. Жалобы на рѣшенія губернскаго совѣта, касающіеся до учебной части, приносятся министру народ. просвѣщенія, въ остальныхъ же случаяхъ—въ Сенатъ. Непосредственное завѣдываніе учебной частью всѣхъ начальныхъ народныхъ училищъ въ губерніи ввѣряется директору народныхъ училищъ, избираемому попечителемъ учебнаго округа и утверждаемому въ должности министромъ. Онъ состоитъ членомъ губернскаго училищнаго совѣта и управляетъ его дѣлами [3]). Уѣздные инспектора дѣйствуютъ подъ его непосредственнымъ руководствомъ.—На ряду съ вышеупомянутыми учрежденіями особенными правами по отношенію къ начальному образованію пользуются предводители дворянства, въ качествѣ попечителей народныхъ училищъ и губернаторы, въ качествѣ представителей высшей въ губерніи административной власти [4]). Органамъ земскаго и общиннаго самоуправленія

---

[1]) Ibid. ст. 3497.

[2]) Ibid. ст. 3499.

[3]) Ibid. ст. 3488.

[4]) Ipid. ст. 3506—3511.

предоставлено лишь право завѣдыванія хозяйственной частью училищъ.

Въ систему народныхъ училищъ въ Россіи входятъ два главные вида школъ—низшія и высшія. Къ числу низшихъ принадлежатъ: 1) церковно-приходскія школы, открываемыя православнымъ духовенствомъ [1]); 2) приходскія училища въ городахъ, посадахъ и селахъ, подвѣдомственныя министерству народнаго просвѣщенія [2]); 3) сельскія училища разныхъ наименованій, подчиненныя другимъ вѣдомствамъ; 4) всѣ вообще воскресныя школы. Къ высшимъ народнымъ училищамъ относятся городскія училища (прежде уѣздныя). Система преподаванія въ низшихъ начальныхъ школахъ нѣсколько разъ мѣнялась. По уставу 1804 года цѣлью приходскихъ училищъ ставилось сообщеніе дѣтямъ земледѣльцевъ и другихъ сословій такихъ свѣдѣній, благодаря которымъ они сдѣлались бы лучшими въ физическомъ и нравственномъ отношеніи, пріобрѣли бы точныя понятія о явленіяхъ природы, перестали бы преклоняться предъ суевѣріями и предразсудками; въ числѣ предметовъ преподаванія названы—краткое наставленіе о сельскомъ домоводствѣ, о произведеніяхъ природы, о сложеніи человѣческаго тѣла и о средствахъ для предохраненія здоровья [3]). Само собою разумѣется, все это было только на бумагѣ; такъ какъ для выполненія подобной программы не существовало на лицо подходящихъ условій, въ особенности не было такихъ свѣдущихъ учителей, которые были бы въ силахъ выполнить эту программу. Еще болѣе широкая программа была начертана для высшихъ народныхъ школъ—„уѣздныхъ училищъ". Въ нихъ должны были преподаваться 15 предметовъ въ теченіи двухъ лѣтъ. По уставу 1828 года программа преподаванія въ начальныхъ школахъ была значительно съужена—въ нее вошли: краткій катехизисъ и священная исторія, обученіе грамотѣ и четыре первыя правила ариѳметики. Программа курса въ уѣздныхъ училищахъ также была значительно сокращена [4]). Положеніе о народныхъ училищахъ 1864 года

---

[1]) Правила о церковно-приходскихъ школахъ 13 іюня 1884 года.

[2]) Положеніе о начальныхъ народныхъ училищахъ. Св. Зак. т. XI ч. I. ст. 3426—3468.

[3]) Бунге. Пол. Пр. II. 192.

[4]) Андреевскій. Пол. Пр. II, 312—513.

оставляетъ для приходскихъ училищъ ту же программу, прибавляя лишь церковное пѣніе и то лишь тамъ, гдѣ это будетъ найдено возможнымъ. То же дѣлаетъ и положеніе о начальныхъ народныхъ училищахъ 1874 года [1]). Въ городскихъ училищахъ, кромѣ общихъ предметовъ начальнаго образованія, преподаются въ настоящее время—исторія, географія, практическая геометрія и черченіе, свѣдѣнія изъ естественной исторіи и физики [2]).

Элементарное образованіе въ Россіи не обязательно. Ни общины, ни земство не обязаны учреждать школы; не обязаны также и родители или заступающіе ихъ мѣсто посылать дѣтей въ школы. Единственной мѣрой, которую государство практикуетъ въ видахъ привлеченія народа къ обученію въ школахъ, являются нѣкоторыя льготы по отправленію воинской повинности, предоставляемыя лицамъ, кончившимъ курсъ въ начальныхъ училищахъ.

Источниками, изъ которыхъ покрывается содержаніе начальныхъ школъ, являются тѣ же, на которые мы указывали, говоря о школахъ за границей, т. е., общинные и земскіе сборы, правительственныя субсидіи и школьная плата. До освобожденія крестьянъ школы содержались или на общественный счетъ, или на счетъ помѣщиковъ. Въ настоящее время содержаніе школъ падаетъ, главнымъ образомъ, на сельскія общества и уѣздныя земства. Установленіе платы за ученье хотя законъ и предоставляетъ тѣмъ учрежденіямъ, на счетъ которыхъ школы содержатся [3]), однако, въ большинствѣ случаевъ, обученіе безплатно; въ особенности это надо сказать о сельскихъ школахъ. Что касается до государственныхъ субсидій, то они крайне незначительны и лишь въ самое послѣднее время ассигнованія эти нѣсколько увеличились.

Образованіе народныхъ учителей въ Россіи находилось до послѣдняго времени въ самомъ жалкомъ положеніи. Хотя мысль объ учрежденіи особыхъ заведеній для приготовленія учителей и возникла еще въ концѣ XVIII вѣка и хотя даже были попытки къ созданію такихъ заведеній, все же въ виду неуспѣшности этихъ попытокъ, народные учителя долгое вре-

---

[1]) Св. Зак. т. XI. ч. 1, ст. 3471.

[2]) Ibid. ст. 3124.

[3]) Св Зак. т. XI. ч. I. ст. 3476.

мя оставались почти безъ всякаго образованія. Послѣ освобожденія крестьянъ необходимость имѣть хорошихъ народныхъ учителей стала чувствоваться сильнѣе, хотя и до настоящаго времени дѣло образованія народныхъ учителей далеко еще не обезпечено. До сихъ поръ учительскія семинаріи устроены правительствомъ лишь въ нѣкоторыхъ губерніяхъ. На ряду съ правительствомъ стали учреждать учительскія семинаріи земства. Не смотря, однако, на это, народныхъ учителей, имѣющихъ надлежащую педагогическую подготовку очень еще не много. До сихъ поръ можно встрѣтить учителей, занимавшихся ранѣе самыми разнообразными профессіями, ничего общаго съ дѣломъ преподаванія не имѣющими.—Для дополненія образованія народныхъ учителей служатъ въ настоящее время временные педагогическіе курсы и съѣзды.

Курсы устраиваются при учительскихъ семинаріяхъ и другихъ учебныхъ заведеніяхъ. Единственная цѣль ихъ—увеличить педагогическую подготовку народныхъ учителей и ознакомить ихъ съ наилучшими методами преподаванія. Такіе курсы стали устраиваться, главнымъ образомъ, по иниціативѣ земскихъ учрежденій. Устройство библіотекъ, читаленъ и другихъ учрежденій, которыя могли бы содѣйствовать усовершенствованію педагогическихъ знаній народныхъ учителей и вообще ихъ интеллектуальному развитію, заставляетъ желать еще слишкомъ многаго. Главными причинами этой малоуспѣшности надо признать отчасти недостатокъ средствъ у земскихъ учрежденій и общинъ и отсутствіе правительственныхъ субсидій, отчасти же отсутствіе свободы по отношенію къ образованію.

Не въ лучшемъ положеніи находится у насъ вопросъ и объ отношеніи учителей къ учебной администраціи. Говорить о какой-либо самостоятельности народныхъ учителей, какъ преподавателей, совершенно нельзя. Если до реформы шестидесятыхъ годовъ народные учителя зависѣли отъ духовенства, помѣщиковъ, исправниковъ и другихъ органовъ общей администраціи, то и въ настоящее время количество лицъ и учрежденій, отъ которыхъ поставлены въ зависимость народные учителя, не только не уменьшилось, но даже увеличилось. По положенію о начальныхъ народныхъ училищахъ къ числу такихъ лицъ принадлежатъ инспекторы народныхъ училищъ, предводители дворянства, представители высшей духовной

администраціи въ губерніи, представители общей администраціи, начиная съ губернаторовъ и кончая низшими полицейскими чинами, наконецъ, представители органовъ земскаго самоуправленія. Ставя народныхъ учителей въ такую многообразную зависимость, законъ въ то же время отличается крайней неопредѣленностью въ опредѣленіи тѣхъ проступковъ или недостатковъ учителей, за которые они могутъ подвергаться разнаго рода взысканіямъ и увольненію отъ службы. Право увольненія учителей отъ должности принадлежитъ инспекторамъ народныхъ училищъ и предводителямъ дворянства съ утвержденія уѣздныхъ училищныхъ совѣтовъ; послѣднимъ принадлежитъ также и право окончательнаго утвержденія въ должности. Правда, на рѣшенія инспекторовъ могутъ быть подаваемы жалобы въ уѣздный училищный совѣтъ, но при этомъ учителямъ не предоставлено права защиты, а совѣтъ выслушиваетъ лишь объясненія того же инспектора, на котораго подана жалоба. На рѣшенія уѣзднаго училищнаго совѣта подаются жалобы въ губернскій, на рѣшенія же губернскихъ совѣтовъ и на дѣйствія предводителей дворянства въ Правительствующій Сенатъ и министру народнаго просвѣщенія. Крайне смѣшанный составъ совѣтовъ и отсутствіе въ нихъ достаточнаго количества представителей учебнаго вѣдомства, а также совершенное отсутствіе членовъ, принадлежащихъ къ педагогическому персоналу, наконецъ, зависимость каждаго изъ членовъ совѣтовъ отъ своего непосредственнаго начальства, въ большинствѣ случаевъ, единоличнаго, все это дѣлаетъ училищные совѣты плохими гарантіями самостоятельности народныхъ учителей. Экономическое обезпеченіе народныхъ учителей, размѣръ ихъ жалованья, выдача пособій и наградъ, отведеніе квартиръ и т. п. все это поставлено въ зависимость отъ лицъ и учрежденій, на средства которыхъ училища содержатся. Отсюда слѣдуетъ, что величина окладовъ учительскаго жалованья можетъ быть весьма разнообразной, хотя вообще средняя его величина не превышаетъ 200 или 300 рублей, слѣдовательно, экономическое положеніе народныхъ учителей не можетъ быть признано обезпеченнымъ.

Вопросъ объ отношеніи къ школѣ духовенства также заслуживаетъ вниманія. Хотя духовенство въ Россіи никогда не играло такой значительной роли, какъ на западѣ Европы, хотя оно вовсе не пользовалось политической самостоятель-

ностью, тѣмъ не менѣе его вліяніе на народное образованіе всегда было весьма велико. Мы видѣли, что до Петра I народное образованіе находилось исключительно въ рукахъ духовенства, которое и сообщало ему религіозный характеръ.

Но и реформы Петра Великаго, относясь къ организаціи профессіональнаго образованія, не коснулись общаго начальнаго образованія, которое продолжало по прежнему оставаться въ рукахъ духовенства. Лишь реформы царствованія Императора Александра II, вызвавшія къ жизни нѣкоторую самодѣятельность общества, ослабили нѣсколько значеніе духовенства; органы земскаго самоуправленія, взявши въ свои руки дѣло устройства и улучшенія начальныхъ школъ, нерѣдко стремятся замѣнить духовныхъ преподавателей преподавателями свѣтскими, получившими нѣкоторую педагогическую подготовку. Въ нѣкоторыхъ губерніяхъ такая замѣна идетъ весьма успѣшно; за духовенствомъ остается лишь преподаваніе закона Божія, а иногда даже и этотъ предметъ поручается свѣтскимъ учителямъ. Однако, многаго въ этомъ отношеніи земскія учрежденія сдѣлать не могутъ, такъ какъ дѣятельность ихъ, по закону, касается, главнымъ образомъ, лишь хозяйственной части. Государство и до сихъ поръ придаетъ духовенству весьма большое значеніе. Все направленіе начальнаго образованія должно быть нравственно-религіознымъ; наблюденіе за тѣмъ, чтобы обученіе сохраняло этотъ характеръ, возложено на духовенство.

Частныя народныя школы, по ограниченному ихъ количеству, не имѣютъ въ Россіи того значенія, какое получили онѣ въ западно-европейскихъ государствахъ. Въ концѣ XVIII ст. существовавшія въ Петербургѣ нѣкоторыя частныя школы подверглись закрытію, такъ какъ не удовлетворяли требованіямъ законодательства. По уставу 1828 года, частныя начальныя школы могли быть открываемы съ разрѣшенія директоровъ гимназій; при этомъ требовалось выполненіе нѣкоторыхъ условій въ педагогическомъ, хозяйственномъ, гигіеническомъ отношеніяхъ. Въ 30-хъ и 40-хъ годахъ прошлаго столѣтія открытіе частныхъ школъ было сопряжено съ громадными затрудненіями: правительство дозволяло открытіе такихъ школъ только въ самыхъ крайнихъ случаяхъ. Въ 50-хъ и 60-хъ годахъ условія для существованія частныхъ школъ сдѣлались болѣе благопріятными: правительство не

ограничивало даже количество школъ, но, напротивъ, содѣйствовало учрежденію ихъ, хотя и ставило при этомъ нѣкоторыя условія. Такъ, по уставу 1864 года, частныя школы могли открываться только съ разрѣшенія уѣзднаго училищнаго совѣта; въ школахъ должны употребляться учебники, только одобренные министерствомъ, программа обученія должна быть такая же, какъ и въ школахъ государственныхъ и нѣкоторыя другія условія. По положенію о начальныхъ народныхъ училищахъ 1874 года частныя школы могутъ быть открываемы съ предварительнаго разрѣшенія инспектора народныхъ училищъ и съ согласія предводителя дворянства, о чемъ доводится до свѣдѣнія уѣзднаго училищнаго совѣта. Частныя школы находятся подъ контролемъ тѣхъ же учебно-административныхъ учрежденій, что и всѣ остальныя школы и подчинены строгой и детальной регламентаціи.

Существенными чертами, характеризующими начальное образованіе въ Россіи, являются слѣдующія: 1) смѣшанный характеръ состава органовъ учебной администраціи, содержащаго въ себѣ элементы—общей, духовной, земской и учебной администраціи; 2) многочисленность разнаго рода единоличныхъ властей, имѣющихъ право вмѣшиваться въ начальное образованіе и такъ или иначе на него вліять; 3) религіозно—нравственное направленіе начальнаго образованія и крайне ограниченная система преподаванія; 4) отсутствіе въ системѣ народныхъ училищъ—дѣтскихъ школъ; 5) необязательный характеръ начальнаго образованія; 6) предоставленіе права установлять плату за ученье тѣмъ лицамъ и органамъ,—на средства которыхъ школы содержатся; 7) общинно-земскій характеръ источниковъ, изъ которыхъ покрываются школьные расходы и почти совершенное отсутствіе государственныхъ субсидій; 8) недостаточность учебныхъ заведеній для образованія народныхъ учителей и разнохарактерный составъ этихъ послѣднихъ; 9) полная зависимость народныхъ учителей отъ всѣхъ многочисленныхъ органовъ администраціи, которымъ предоставлено право вмѣшиваться въ дѣло начальнаго образованія; 10) необезпеченное экономическое положеніе народныхъ учителей; 11) стремленіе государства сохранить преобладающее значеніе въ народной школѣ за духовенствомъ и признаки противоположнаго направленія со стороны общества.

Глава четвертая.

СРЕДНЕЕ ОБРАЗОВАНІЕ ВЪ ЕВРОПЕЙСКИХЪ ГОСУДАРСТВАХЪ.

При сравненіи средняго образованія въ главныхъ европейскихъ государствахъ, мы разсмотримъ слѣдующіе вопросы, совокупность которыхъ представляетъ характеристику этого образованія и уясняетъ положеніе его въ данныхъ государствахъ—1) организацію внутренняго управленія по отношенію къ среднему образованію; 2) систему среднихъ учебныхъ заведеній и программы преподаванія; 3) испытанія; 4) средства содержанія среднихъ учебныхъ заведеній; 5) частныя среднія учебныя заведенія.

§ 79. Среднее образованіе во Франціи.

(Instruction secondaire).

Литература: *Іолли.* Л. Народное образованіе въ разныхъ странахъ Европы. 1900. *Мижуевъ.* Образованіе во Франціи. 1901. *Ribot.* La reforme de l'enseignement secondaire. 1900.

Органы управленія, въ вѣдѣніи и подъ контролемъ которыхъ стоятъ среднія учебныя заведенія во Франціи, были указаны нами выше—это, именно, департаментскія и академическія учебно-административныя учрежденія. Здѣсь мы обратимъ вниманіе лишь на непосредственную администрацію этихъ учебныхъ заведеній. Во главѣ каждаго лицея стоитъ провизоръ, въ качествѣ директора и непосредственнаго начальника учрежденія. Главныя обязанности его состоятъ въ наблюденіи за законностью дѣйствій всѣхъ лицъ, такъ или иначе прикосновенныхъ къ лицею, за единствомъ и цѣлесообразностью учебныхъ занятій, въ особенности же, за дисциплиной и порядкомъ. Подчиненными провизору представителями лицейской администраціи являются инспекторъ или цензоръ, наблюдатели и репетиторы. Подобные же органы, хотя и съ другими названіями, существуютъ и въ коллегіяхъ. Въ 1882 году введены педагогическіе совѣты, состоящіе подъ предсѣдательствомъ провизора изъ преподавателей учебнаго

заведенія и вѣдающіе вопросы преподаванія и его организацію. Въ 1902 г. въ каждомъ лицеѣ реорганизованы административные совѣты, въ цѣляхъ завѣдыванія финансовой и хозяйственной частью. Въ составъ совѣта входятъ шесть членовъ по назначенію ректора академіи (попечитель учебнаго округа), кромѣ того, по должности, членами совѣта состоятъ инспекторъ академіи, префектъ или супрефектъ, мэръ и провизоръ. Предсѣдательствуетъ ректоръ, въ его отсутствіе —инспекторъ; вмѣсто послѣдняго предсѣдательствуетъ префектъ, если онъ присутствуетъ. Въ систему среднихъ учебныхъ заведеній входятъ здѣсь лицеи и общинныя коллегіи (collèges communaux). Существенное различіе между ними заключается въ томъ, что лицеи учреждаются и содержатся государствомъ, между тѣмъ какъ коллегіи содержатся на счетъ городовъ, департаментовъ, обществъ. Относительно же системы и методовъ преподаванія различія между ними не существуетъ. Какъ лицеи, такъ и коллегіи являются учрежденіями закрытыми, допускающими пансіонеровъ и полупансіонеровъ; число приходящихъ учениковъ не велико, но общее число учениковъ въ нѣкоторыхъ лицеяхъ достигаетъ почти до 2000 человѣкъ. Система преподаванія въ лицеяхъ и коллегіяхъ заключала въ себѣ до 1902 года—во 1) полный гимназическій курсъ классическихъ наукъ, съ присоединеніемъ пространнаго курса философіи; 2) особые классы математики для приготовленія учениковъ къ экзаменамъ на поступленіе въ разныя высшія спеціальныя учебныя заведенія и 3) отдѣльныя классы спеціальнаго преподаванія. Полный классическій курсъ проходился въ 10 классахъ и содержалъ въ себѣ слѣдующіе предметы: древніе и новые языки, географію и исторію, ариѳметику, геометрію, алгебру, космографію, физику, химію, естественную исторію и философію. Въ особыхъ математическихъ классахъ главное вниманіе обращалось на математику и естественныя науки. Наконецъ, въ классахъ спеціальнаго преподаванія предметами обученія, кромѣ указанныхъ въ курсѣ классическомъ и за исключеніемъ древнихъ языковъ, являлись слѣдующіе: счетоводство, планиметрія, зоологія, ботаника и геологія, стереометрія, ученіе о нравственности, исторія французской литературы, законовѣдѣніе, политическая экономія, механика и нѣкоторые другіе предметы.

Декретомъ 31 мая 1902 года планъ и система средняго образованія во Франціи довольно значительно измѣнены. Курсъ ученія продолжается 7 лѣтъ, не включая сюда двухъ лѣтъ приготовительнаго класса (division preparatoire) и двухъ лѣтъ начальнаго (division élementaire). Въ приготовительномъ преподаются—французскій языкъ, правила морали, письмо, историческіе разсказы, географія, счетъ, бесѣда о предметахъ ежедневной жизни (Leçons de choses), рисованіе и пѣніе; во второй годъ прибавляется преподаваніе новыхъ языковъ; въ классахъ элементарнаго преподаванія усиливается изученіе ариѳметики, исторіи и географіи. Собственно среднее образованіе начинается съ 3-го класса (по нашему счету) и раздѣляется на два цикла, изъ которыхъ первый—заключаетъ преподаваніе въ теченіе четырехъ лѣтъ, второй—послѣднихъ трехъ. Первый циклъ преподаваемыхъ наукъ, въ свою очередь, раздѣляется на два отдѣленія—классическое и реальное, т. е., представляетъ то, что̀ называется бифуркаціей; въ первомъ обязательно преподается латинскій языкъ, начиная съ 3 класса и факультативно греческій, начиная съ 5-го; во второмъ—древнихъ языковъ вовсе не преподается, но усилено преподаваніе математики и естественныхъ наукъ. Съ 5-го класса въ этомъ отдѣленіи преподается между прочимъ химія и бухгалтерія; въ 6-мъ классѣ обычное право. Исторія, географія и новые языки преподаются въ обоихъ отдѣленіяхъ въ одинаковомъ размѣрѣ. Прошедшіе съ успѣхомъ четыре класса перваго цикла того или другого отдѣленія имѣютъ право на полученіе соотвѣтствующаго свидѣтельства, на основаніи полученныхъ ими отмѣтокъ во время обученія. Второй циклъ преподаваемыхъ наукъ, продолжающійся, какъ сказано, три года, раздѣляется на четыре отдѣленія на выборъ учащихся—1) съ латинскимъ и греческимъ языкомъ, 2) съ латинскимъ языкомъ и при усиленномъ изученіи новыхъ языковъ, 3) съ латинскимъ при усиленномъ изученіи естественныхъ наукъ и 4) безъ латинскаго языка, при изученіи новыхъ языковъ и естественныхъ наукъ. Въ послѣдній годъ весь циклъ наукъ дѣлится между отдѣленіями философіи и математики, изъ которыхъ каждое заключаетъ два подраздѣленія; въ первомъ философскомъ усиленное преподаваніе философіи, греческаго и латинскаго (хотя не обязательно обоихъ); во второмъ тѣ же предметы безъ греческаго и латин-

скій не обязательно (т. е., новые языки, исторія и географія, математика, физика и химія, естественная исторія, практическія занятія въ естественныхъ наукахъ, рисованіе, гигіена); въ первомъ и второмъ математическихъ отдѣленіяхъ все вниманіе обращено на математику [1]).

Изъ сказаннаго о системѣ преподаванія видно, что лицеи, давая общее образованіе, служатъ въ то же время приготовительными учебными заведеніями, какъ классическими, такъ и реальными.—Полный лицейскій курсъ заканчивается испытаніями на степень бакалавра словесности или наукъ (bachelier ès lettres и bachelier ès-sciences), производимыми при соотвѣтствующихъ факультетахъ особыми экзаменаціонными коммиссіями.

Для лицъ, прошедшихъ первый циклъ лицейскихъ наукъ и не желающихъ подвергаться экзамену на баккалавра, учреждаются особыя учебныя заведенія съ двухгодичнымъ курсомъ, въ которыхъ главными предметами преподаванія являются новые языки и спеціальныя отрасли знанія въ цѣляхъ ихъ практическаго примѣненія. Испытанія раздѣляются на письменныя и устныя. Ученики спеціальныхъ отдѣленій лицеевъ по окончаніи курса держатъ экзамены предъ особыми экзаменаціонными коммиссіями (jurys), учреждаемыми въ каждомъ департаментѣ. Кромѣ окончательныхъ экзаменовъ, производимыхъ въ факультетахъ, въ самыхъ лицеяхъ ежегодно производятся испытанія во всѣхъ классахъ, хотя они и не имѣютъ значенія испытаній переводныхъ. Помимо того испытанія производятся генеральными инспекторами по предписанію министра, начальниками округовъ—ректорами, окружными инспекторами и провизорами лицеевъ. Эти экзамены имѣютъ значеніе удостовѣренія въ успѣшности преподаванія. Такое же значеніе имѣютъ и упомянутые обыкновенные экзамены, производимые преподавателями лицеевъ, въ присутствіи ректора округа или окружнаго инспектора, провизора, цензора и другихъ лицъ (профессоровъ лицея).

Среднія учебныя заведенія во Франціи содержатся государствомъ, департаментами, общинами и частными лицами.

---

[1]) Revue internationale de l' enseignement. 1902. t. 43. p. 525—534 Подробныя программы по всѣмъ предметамъ и классамъ. См. ibid. 1902 t 44 p. 24—60. 115—146. См. также стр. 556—563.

Къ числу источниковъ, изъ которыхъ покрываются расходы этихъ заведеній, принадлежатъ также различнаго рода ихъ доходы, какъ-то: плата за своекошныхъ пансіонеровъ и приходящихъ учениковъ, стипендіи—казенныя, департаментскія, общинныя и частныя, доходы отъ процентныхъ бумагъ и т. п. Лицеи, какъ было уже упомянуто, содержатся государствомъ; общинныя же коллегіи—общинами и департаментами. Однако, это не значитъ, чтобы въ данномъ случаѣ существовало строгое разграниченіе: коллегіи также иногда получаютъ пособія отъ государства, съ другой стороны, и лицеи получаютъ пособія отъ департаментовъ и общинъ. Въ послѣднее время государство стало ассигновать весьма большія суммы на среднія учебныя заведенія, въ особенности въ видахъ направленія и приспособленія къ учебнымъ цѣлямъ самыхъ помѣщеній, которыя до сихъ поръ были во многихъ отношеніяхъ весьма плохи. Плата съ пансіонеровъ неодинакова, она во 1) различается по классамъ, въ которыхъ находятся пансіонеры, такъ что съ переходомъ учениковъ въ высшіе классы она увеличивается; во 2) самый размѣръ ея въ различныхъ департаментахъ неодинаковъ: она колеблется отъ 500 до 1500 франковъ. Съ приходящихъ учениковъ по отдѣльнымъ лицеямъ плата за ученіе взимается: въ низшихъ классахъ отъ 80 до 180 фр., въ среднихъ отъ 90 до 250 и высшихъ отъ 125 до 300 франковъ.

Преподаватели лицеевъ и колегій, или, какъ они называются здѣсь, профессора очень часто имѣютъ весьма обширное образованіе. Для подготовленія этихъ преподавателей въ Парижѣ существуетъ высшая нормальная школа, въ которую ежегодно принимается отъ 40 до 50 молодыхъ людей, пріобрѣвшихъ степень бакалавра; въ теченіе курса они обязаны выдержать экзаменъ на лиценціанта, послѣ чего они могутъ быть допущены къ конкурсу для поступленія въ число профессоровъ лицеевъ. Въ виду, однако, недостатка лицъ, удовлетворящихъ этимъ условіямъ, въ лицеяхъ къ преподаванію допускаются и лиценціаты (безъ конкурса), а въ коллегіяхъ въ низшихъ классахъ даже лица, имѣющія лишь степень бакалавра. Кромѣ преподавателей при лицеяхъ и коллегіяхъ состоятъ репетиторы (maîtres répétiteurs), которые наблюдаютъ за всѣми класными занятіями воспитанниковъ. Репетиторы, въ большинствѣ случаевъ, также имѣютъ ученыя сте-

пени. Получаемые профессорами и другими преподавателями оклады жалованья неодинаковы; высшій размѣръ его возвышается до 8000 фр. (professeurs titulaires въ Парижѣ); въ провинціи отъ 3500 до 5500 фр.

Послѣдній поставленный нами вопросъ о частныхъ среднихъ учебныхъ заведеніяхъ во Франціи имѣетъ весьма большой интересъ и потому, именно, что онъ находится въ тѣснѣйшей связи съ вопросомъ о борьбѣ между государствомъ и церковью съ ея конгрегаціями. Большинство частныхъ среднихъ учебныхъ заведеній принадлежало до сихъ поръ различнаго рода религіознымъ конгрегаціямъ. Положеніе этихъ заведеній терпѣло нѣкоторыя измѣненія смотря по тому, какъ вообще государство относилось къ конгрегаціямъ; эти послѣднія всегда, однако, съ значительной энергіей стремились къ удержанію за собой если не юридической, то фактической возможности поддерживать свои школы и заботиться объ ихъ успѣхахъ. Наибольшаго распространенія и процвѣтанія конгреганистскія среднія учебныя заведенія достигли послѣ изданія закона 1850 года, объявлявшаго свободу частнаго обученія. Благодаря этому закону и сочувствію, которое успѣли внушить къ себѣ конгреганистскія школы, число ихъ воспитанниковъ почти достигло до той же цифры, какая выражала количество воспитанниковъ во всѣхъ государственныхъ и общинныхъ лицеяхъ и коллегіяхъ, а конгреганистскія женскія среднія учебныя заведенія были единственными въ государствѣ. Эти успѣхи, однако, не спасли конгреганистскія школы. Общая борьба противъ клерикализма привела къ закрытію конгрегацій и ихъ школъ. Въ настоящее время открытіе частныхъ среднихъ учебныхъ заведеній обусловлено тѣми же требованіями, какія примѣняются къ частнымъ учебнымъ заведеніямъ вообще. Однимъ изъ важныхъ условій является—образовательный цензъ.

§ 80. Среднее образованіе въ Пруссіи

Литература: *A. Pinlocke.* L'enseignément secondaire en Allemagne. 1900. *Іолли* стр. 67—93; *Petésilie* VII. 268—322; *Сперанскій.* Очеркъ исторіи средней школы въ Германіи. 1898. *W. Lexis.* Das Unterrichtswesen im deutschen Reich.

Среднее образованіе въ Пруссіи и вообще во всей Германіи представляетъ много особенностей сравнительно съ

французскимъ. Непосредственно высшимъ учебно-административнымъ органомъ, которому подчинены учебныя заведенія и на обязанности котораго лежитъ по преимуществу контроль за ходомъ средняго образованія, является упомянутая уже нами наше провинціальная школьная коллегія (Provinzialschulcollegium). Во главѣ каждаго средне-учебнаго заведенія поставленъ директоръ, назначаемый правительствомъ, съ подчиненными ему должностными лицами. Если директоръ и является главнымъ начальникомъ заведенія, то все же онъ далеко не пользуется такой властью, какая во Франціи принадлежитъ провизорамъ. Впрочемъ, по самой сущности дѣла, власть эта и вообще сфера дѣятельности директора и другихъ должностныхъ лицъ не можетъ быть здѣсь такъ же велика, какъ во Франціи, такъ какъ средне-учебныя заведенія въ Пруссіи, за весьма немногими исключеніями, являются учрежденіями открытыми. Но, и помимо этого, прусская административно-учебная организація представляетъ существенную разницу сравнительно съ французской въ томъ отношеніи, что здѣсь, т. е., въ Пруссіи, вся учебная коллегія, какъ цѣлое пользуется большею степенью самостоятельности, большими правами по отношенію къ завѣдыванію и управленію учебной частью, нежели во Франціи. Ректоръ или директоръ является въ этомъ случаѣ лишь первымъ между равными.

Въ систему среднихъ учебныхъ заведеній въ Пруссіи входятъ слѣдующіе разряды школъ: 1) классическія гимназіи и прогимназіи; 2) реальныя гимназіи и прогимназіи и 3) реальныя училища и высшія городскія школы.—Классическія гимназіи заключаютъ въ себѣ шесть классовъ, изъ которыхъ въ трехъ низшихъ ученье продолжается по одному году въ каждомъ, въ трехъ же высшихъ по два года; такимъ образомъ, весь курсъ длится девять лѣтъ. Въ систему преподаванія входятъ слѣдующіе предметы: латинскій и греческій языки, нѣмецкій и французскій, математика, географія и исторія, естественныя науки, религія, рисованіе, пѣніе и гимнастика. Прогимназіи, въ большинствѣ случаевъ тѣ же гимназіи, за исключеніемъ двухъ высшихъ классовъ (prima et secunda); однако есть прогимназіи, имѣющія только три низшіе класса, съ другой стороны, встрѣчаются и такія, которыя имѣютъ всѣ классы гимназіи за исключеніемъ перваго. Реальныя гимназіи раздѣляются на два разряда—шести-клас-

сныя и пяти-классныя. Предметы преподаванія тѣ же, что и въ классическихъ гимназіяхъ за исключеніемъ греческаго языка; на первомъ планѣ стоятъ новые языки, въ томъ числѣ англійскій, и естественныя науки. Латинскій языкъ, хотя и преподается обязательно, но занимаетъ второстепенное мѣсто. Преподаваніе въ четырехъ низшихъ классахъ шестиклассныхъ реальныхъ гимназій совпадаетъ съ преподаваніемъ въ четырехъ низшихъ классахъ пятиклассныхъ гимназій и четырехъ низшихъ классахъ высшихъ городскихъ школъ. Реальныя школы, куда относятся и высшія городскія училища, не заключаютъ въ числѣ преподаванія древнихъ языковъ; количество такихъ школъ, однако, уменьшается и они превращаются въ реальныя гимназіи. Между классическимъ и реальнымъ образованіемъ въ Пруссіи установлена, такимъ образомъ, весьма тѣсная связь. Реальныя гимназіи приближаются къ классическимъ, благодаря введенію въ нихъ преподаванія латинскаго языка, классическія же—въ свою очередь, приближаются къ реальнымъ, благодаря введенію въ нихъ преподаванія естественныхъ наукъ; тѣмъ не менѣе, первыя даютъ, главнымъ образомъ, реальное образованіе, вторыя—классическое. Значеніе такой связи между прочимъ, заключается въ томъ, что прошедшіе курсъ реальной гимназіи не лишаются возможности поступать въ высшія учебныя заведенія—университеты, хотя все же прямой переходъ изъ этихъ гимназій въ университеты допускаются въ настоящее время лишь по исключенію.

Во всѣхъ среднихъ учебныхъ заведеніяхъ установлены три рода испытаній: семестральныя, переходныя и окончательныя. Первыя имѣютъ мѣсто въ концѣ каждаго семестра, производятся публично и носятъ лишь провѣрочный характеръ. Экзаменаторами являются профессора тѣхъ же учебныхъ заведеній. Переходные экзамены производятся въ видахъ перевода учениковъ изъ низшихъ классовъ въ высшіе. Ученикъ можетъ быть оставленъ въ томъ же классѣ на полгода или на годъ. Окончательные экзамены, производимые коммиссіями изъ преподавателей тѣхъ же учебныхъ заведеній, опредѣляютъ способность учащихся къ поступленію въ университетъ, если они оканчиваютъ курсъ въ классическихъ гимназіяхъ, или же къ поступленію на извѣстныя государственныя должности, а также въ высшія спеціальныя школы, если они

оканчиваютъ курсъ въ реальныхъ гимназіяхъ. Въ первомъ случаѣ выдается дипломъ, носящій названіе „Zeugniss der Reife“, во второмъ „Abiturientenzeugniss“. Экзамены, какъ и вездѣ, письменные и устные.

Содержаніе среднихъ учебныхъ заведеній въ Пруссіи падаетъ, главнымъ образомъ, на государство; нѣкоторыя же изъ нихъ поддерживаются исключительно общинами, другія совмѣстно государствомъ и общинами, наконецъ, есть и такія, которыя содержатся на средства частныхъ лицъ. Къ числу иточниковъ, изъ которыхъ покрываются расходы на содержаніе среднихъ учебныхъ заведеній, принадлежитъ также плата за ученье. Размѣръ платы неодинаковъ, онъ колеблется отъ 80 до 120 мар. въ годъ, смотря по мѣстности, по классу и по учебному заведенію, въ которомъ находятся учащіеся.

Учителя среднихъ учебныхъ заведеній признаются должностными лицами, получающими оклады жалованья и пенсіи. Достаточное количество университетовъ и устраиваемыхъ при нихъ семинарій вполнѣ обезпечиваютъ хорошій выборъ учителей. Кандидаты на учительскую должность обязаны выдержать экзаменъ въ одной изъ экзаменаціонныхъ коммиссій. Эти послѣднія, смотря по качеству экзамена, даютъ право или на полное преподаваніе, т. е., во всѣхъ классахъ, или же только въ среднихъ и низшихъ классахъ. Учителя, получившіе дипломъ на полное преподаваніе, пріобрѣтаютъ званіе главныхъ учителей (Oberlehrer), учителя же съ дипломомъ на неполное преподаваніе называются одинарными учителями (ordentliche lehrer). Величина получаемыхъ учителяеми окладовъ жалованья неодинакова: она обусловливается богатствомъ того учрежденія, въ которомъ они преподаютъ, ихъ личными заслугами и ихъ старшинствомъ. Она колеблется отъ 1500 до 5000 м. въ годъ, не считая квартирныхъ денегъ.

Что касается, наконецъ, частныхъ среднихъ учебныхъ заведеній въ Пруссіи, то, на основаніи закона, каждому гражданину предоставлено право учреждать такія школы и управлять ими, если будетъ доказано, что учредитель обладаетъ необходимыми нравственными качествами и научными и техническими знаніями. Всѣ частныя учебныя заведенія находятся подъ контролемъ правительственныхъ органовъ.

§ 81. Среднее образованіе въ Англіи.

Литература: *Мижуевъ*. Среднее образованіе въ Англіи 1898. *Іолли*. 168—175. *Petersilie* II. 348—351. *Minssen*. Un etablissement d'enseignement secondaire en Angleterre. Rev. intern de l'enseignement. 1905.

Положеніе средняго образованія въ Англіи представляетъ нѣчто совершенно своеобразное, нигдѣ въ другихъ европейскихъ государствахъ не встрѣчающееся. Если участіе государства въ начальномъ образованіи имѣетъ здѣсь ничтожные размѣры, то въ сферѣ средняго образованія оно почти совершенно отсутствуетъ. Все дѣло средняго образованія находится въ рукахъ частныхъ лицъ, обществъ, политическихъ партій, промышленныхъ ассоціацій и акціонерныхъ компаній. Только въ послѣднее время государство ставитъ себѣ задачей—во 1) изслѣдовать то положеніе, въ которомъ находится среднее образованіе въ государствѣ; во 2) хотя отчасти его регулировать. Для достиженія первой цѣли были образованы особыя коммиссіи (The Schools Inquiry Commission), въ которыхъ, въ качествѣ членовъ, приняли участіе наиболѣе извѣстные администраторы и спеціалисты по учебному дѣлу. Благодаря предпринятымъ изслѣдованіямъ, англійское правительство убѣдилось, что ближайшей необходимостью являлась прежде всего реорганизація самихъ учрежденій, управляющихъ и завѣдующихъ школами. Вслѣдствіе этого еще въ 1868 году изданъ законъ, касавшійся на первый разъ только немногихъ старинныхъ школъ, каковы: Winchester, Westminster, Harrow, Rugby и др. На основаніи этого закона вмѣсто прежнихъ кураторій должны были учреждаться новыя, на обязанность которыхъ было возложено выработать и новые статуты [1]). Хотя учредителямъ и была предоставлена весьма большая свобода въ составленіи этихъ статутовъ или правилъ, на основаніи которыхъ должна была организоваться вся ихъ образовательная дѣятельность, все же эти статуты подлежали утвержденію правителства. Въ 1869 году былъ изданъ новый законъ, дополненный и отчасти видоизмѣненный въ

---

[1]) Schmid. Encyklopädie III, 1091.

1873 и 1874 годахъ. Онъ касался всѣхъ, такъ называемыхъ, фундированныхъ школъ, т. е., основанныхъ на сдѣланные кѣмъ-либо вклады. Закономъ 1869 года была учреждена коммиссія (Charity commission), на которую и было возложено выработать планъ новой организаціи школъ. Главное вниманіе коммиссія должна была обратить на учрежденіе школъ сообразно съ потребностями и на уничтоженіе религіозныхъ ограниченій. Но, во всякомъ случаѣ, при выработкѣ этихъ плановъ, коммиссія должна входить въ соглашеніе съ учредителями или руководителями школъ. Выработанный на основаніи такого обоюднаго соглашенія планъ долженъ быть представленъ въ департаментъ народнаго просвѣщенія, образованный, какъ было замѣчено выше, при Тайномъ Совѣтѣ (Committee of Privy Council on Education). Послѣ этого планъ опять могъ быть измѣненъ по соглашенію съ заинтересованными лицами; такимъ образомъ, когда достигалось полное соглашеніе между правительствомъ и представителями того или другого учебнаго заведенія, выработанный проэктъ поступалъ на утвержденіе верховной власти. Коммиссія представляла ежегодно отчеты о своей дѣятельности въ департаментъ народнаго просвѣщенія, который, въ свою очередь сообщалъ ихъ въ парламентъ. Въ 1874 году коммиссія была замѣнена особымъ школьнымъ комитетомъ (Endower schools Departement), состоящимъ изъ двухъ коммиссіонеровъ и секретаря, назначаемыхъ королевской властью. Комитетъ, подобно коммиссіи, является учрежденіемъ временнымъ; его существованіе должно было продолжаться до 1880 года. Благодаря этимъ учрежденіямъ, были реорганизованы среднія учебныя заведенія. Такимъ образомъ, вся дѣятельность государства въ сферѣ средняго образованія ограничивается здѣсь созданіемъ учрежденій, на обязанность которыхъ возлагается довести до конца дѣло преобразованія среднихъ учебныхъ заведеній, путемъ выработки для нихъ статутовъ; кромѣ того, эти учрежденія должны наблюдать, чтобы управленіе школами дѣйствительно сообразовалось съ этими статутами.

Дѣятельность разныхъ коммиссій и комитетовъ продолжалась и въ послѣдующее время. Благодаря ихъ дѣятельности въ составъ попечительныхъ совѣтовъ школъ вошли выборные отъ мѣстнаго населенія, опредѣленъ maximum школьной платы, урегулирована до нѣкоторой степени система преподаванія

и проч. Въ 1881 году была образована королевская коммиссія по техническому образованію, касавшаяся въ своей дѣятельности и средняго образованія вообще. Въ 1889 году былъ изданъ законъ по техническому образованію, обнимавшій собою все вообще реальное образованіе; на основаніи этого закона мѣстнымъ властямъ было дано право основывать собственныя реальныя училища и давать субсидіи уже существующимъ школамъ; въ послѣднемъ случаѣ въ административномъ совѣтѣ школы имѣлъ право присутствовать представитель мѣстной власти. Въ то же время мѣстный органъ (совѣтъ графства) получилъ право взимать спеціальный налогъ на нужды техническаго образованія. Въ 1894 г. была образована коммиссія по реформѣ средняго образованія съ весьма обширнымъ и разнообразнымъ составомъ. Она собрала и напечатала огромный матеріалъ, выработавши въ то же время и проэктъ реформы, стремившійся объединить и централизировать дѣло управленія среднимъ образованіемъ, не лишивши въ то же время дѣйствительнаго значенія мѣстныя учрежденія. Коммиссія предлагала образовать министерство народнаго просвѣщенія, совѣтъ при немъ и спеціальные департаменты, съ подчиненіемъ министерству мѣстныхъ совѣтовъ. Послѣдніе должны состоять изъ лицъ выбираемыхъ совѣтами графствъ и министерствомъ и должны вѣдать слѣдующее: заботу о достаточномъ количествѣ среднихъ учебныхъ заведеній, пересмотръ, по мѣрѣ надобности, уставовъ школъ, учрежденныхъ на пожертвованные капиталы, общее наблюденіе за ходомъ средняго образованія, распоряженіе всѣми суммами, поступающими отъ центральнаго правительства, или же собираемыми въ видѣ мѣстныхъ налоговъ и назначенными для распространенія средняго образованія. Предложенія королевской коммиссіи въ значительной степени осуществились съ изданіемъ закона 1902 года. Центральная контролирующая и отчасти руководящая роль принадлежитъ по этому закону департаменту народнаго просвѣщенія (Board of Education); общему контролю этого учрежденія подлежатъ не только публичныя среднія школы, т. е., учрежденныя мѣстными органами, а равно существующія на пожертвованные капиталы, или получающія субсидіи, но и частныя школы. Наибольшая же власть дѣйствительнаго управленія возложена на совѣты графствъ, которые уполномочены предпринимать разнообразныя мѣры въ цѣляхъ под-

держанія средняго образованія. Такимъ образомъ, законъ 1902 года является значительнымъ шагомъ впередъ въ дѣлѣ объединенія и централизаціи не только начальнаго, но и средняго образованія въ Англіи. Не уничтожая въ этомъ дѣлѣ частной предпріимчивости и свободы, онъ далъ правительству право контроля и воздѣйствія, въ чемъ до этого времени ощущался большой недостатокъ. Это необходимо должно отразиться, какъ на системѣ и методахъ преподаванія, такъ и на внутреннемъ режимѣ средней школы.

Во главѣ среднихъ учебныхъ заведеній, въ качествѣ органовъ завѣдующихъ ими, стоятъ, такъ называемыя, кураторіи въ большихъ старинныхъ школахъ и совѣты—въ новыхъ школахъ. Характеръ состава этихъ органовъ и количество членовъ въ нихъ весьма разнообразны. Членами кураторій и совѣтовъ большею частью являются представители высшей свѣтской и духовной аристократіи, члены парламента, ученые и вообще люди, пріобрѣвшіе себѣ чѣмъ-либо почетную извѣстность. Въ сферу компетенціи этихъ учрежденій входитъ: общій надзоръ, установленіе системы преподаванія, опредѣленіе платы и проч.

Въ качествѣ непосредственнаго руководителя во главѣ каждаго средняго учебнаго заведенія стоитъ директоръ (Headmaster), избираемый кураторіей. Онъ пользуется обширной властью, органичиваемой лишь статутами и общественнымъ мнѣніемъ. Ему принадлежитъ право назначать и увольнять учителей, но при этомъ онъ одинъ за все является и отвѣтственнымъ. Учителя, въ свою очередь являются никѣмъ неограниченными каждый въ своемъ классѣ и слѣдуютъ своимъ собственнымъ методамъ обученія. Въ старинныхъ школахъ заслуживаетъ вниманія туторіальная система (tutorial system), заключающаяся въ томъ, что всѣ ученики безъ исключенія обязаны имѣть одного изъ (класныхъ) учителей въ качествѣ тутора. Выборъ послѣдняго предоставленъ родителямъ; онъ ведетъ занятія своихъ воспитанниковъ, исправляетъ ихъ работы, занимается съ ними даже тѣми предметами, которые въ школахъ не преподаются. Онъ же извѣщаетъ родителей объ успѣхахъ ихъ дѣтей, а въ случаѣ надобности обязанъ доставлять подобные же отчеты директору. Дома туторовъ представляютъ изъ себя иногда настоящія школы, въ которыхъ количество воспитанниковъ достигаетъ до 40 человѣкъ. Если же ученики не жи-

вутъ въ домѣ своего тутора, то послѣдній обязанъ навѣщать ихъ. Наконецъ, учебная организація заканчивается тѣмъ, что сами ученики представляютъ изъ себя своего рода начальство. Каждый ученикъ низшаго отдѣленія является подчиненнымъ ученикамъ— старостамъ отдѣленія высшаго; обязанности младшихъ учениковъ по отношенія къ старшимъ нисходятъ даже до простыхъ домашнихъ услугъ. Такъ, по крайней мѣрѣ, представляется дѣло въ старинныхъ школахъ (Вестминстеръ, Винчестеръ, Итонъ, Рёгби и друг.). Школы новыя стремятся создать организацію, соотвѣтствующую потребностямъ новаго времени, и поэтому стараются избѣжать тѣхъ традиціонныхъ учрежденій и обычаевъ, которые до сихъ поръ характеризуютъ старинныя школы и даже находятъ еще сочувствіе въ самомъ обществѣ.

Представить систему среднихъ учебныхъ заведеній въ Англіи является дѣломъ весьма труднымъ, такъ какъ каждое изъ нихъ можетъ быть устраиваемо въ такомъ вообще видѣ, въ какомъ пожелаютъ учредители, хотя при этомъ и требуется, какъ мы видѣли, утвержденіе статута со стороны правительства. Все же, по характеру преподаванія, среднее образованіе является и здѣсь, какъ и въ остальной Европѣ, въ двухъ главныхъ видахъ—классическаго и реальнаго образованія, хотя то и другое, въ большей части случаевъ, соединяется въ одномъ учрежденіи въ видѣ двухъ отдѣленій, т. е., здѣсь, какъ и во Франціи, проведена система, такъ наз., бифуркаціи. Классическое преподаваніе преобладаетъ въ старинныхъ школахъ, реальное—въ новыхъ.

По способамъ содержанія учениковъ среднія учебныя заведенія Англіи могутъ быть раздѣлены на три главныхъ разряда: 1) школы для приходящихъ; 2) такъ называемые алюмнаты и 3) пансіоны. Первыя соотвѣтствуютъ, въ отношеніи содержанія учениковъ, вообще открытымъ учебнымъ заведеніямъ, гдѣ ученики живутъ внѣ школы и приходятъ въ нее лишь въ учебное время для класныхъ занятій. Наибольшее вниманіе обращаютъ на себя алюмнаты, по образцу которыхъ организованы всѣ старинныя школы и большинство новыхъ. Въ особенности замѣчательными являются въ этомъ отношеніи старинныя школы. Эти школы расположены въ дали отъ большихъ городовъ, среди обширныхъ полей, и представляютъ изъ себя маленькія, но изящныя и иногда раскош-

но обставленныя деревеньки. Вокругъ главнаго зданія группируются классы, библіотеки, музеи, мѣста, предназначенныя для игоръ. Невдалекѣ расположены элегантные коттеджи, гдѣ помѣщаются профессора; у этихъ послѣднихъ живутъ, въ качествѣ пансіонеровъ, и ученики. Каждый изъ такихъ профессоровъ является туторомъ по отношенію ко всѣмъ, живущимъ у него воспитанникамъ, замѣняя имъ родителей и наблюдая за ихъ занятіями. Наконецъ, третій видъ—пансіоны,—это закрытыя учебныя заведенія, гдѣ ученики обыкновенно живутъ въ одномъ зданіи. Какъ алюмнаты, такъ и пансіоны допускаютъ иногда и приходящихъ учениковъ. Какая-либо дальнѣйшая классификація школъ представляется невозможной. Конечно, могутъ быть указаны школы, преслѣдующія, по преимуществу, какія-либо спеціальныя цѣли, школы, предназначенныя для тѣхъ или другихъ разрядовъ лицъ, смотря или по ихъ потребностямъ и достатку, или по мѣсту жительства, или по какимъ-либо инымъ условіямъ, но во всемъ этомъ нѣтъ ничего такого, что могло бы быть сведено въ систему.

Не меньшее разнообразіе представляетъ система преподаванія въ отношеніи, какъ распредѣленія предметовъ, такъ и ихъ объема. Прежде всего нельзя не замѣтить, что самая цѣль среднихъ школъ въ Англіи заключается не столько въ сообщеніи тѣхъ или другихъ знаній, сколько въ развитіи характера и воли, т. е., цѣль эта не столько образовательная, сколько воспитательная. Сообразно съ этимъ организовано въ большинствѣ случаевъ и преподаваніе. Здѣсь не столько обращается вниманія на то, чтобы сообщить учащимся возможно больше знаній, сколько на то, чтобы сообщенныя знанія были твердо усвоены, хотя бы количество ихъ было и не велико. Въ систему преподаванія въ среднихъ учебныхъ заведеніяхъ въ Англіи входятъ, большею частью, тѣ же предметы, что и въ другихъ государствахъ; сюда относятся: древніе и новые языки, обученіе религіи, хотя какъ мы видѣли и необязательное, въ нѣкоторыхъ школахъ оно совершенно исключено; далѣе исторія, географія, математика, физика и химія, рисованіе и въ нѣкоторыхъ школахъ музыка; въ особенности большое вниманіе обращается на гимнастику, причемъ за особое вознагражденіе преподаются также фехтованіе, боксированіе, военныя упражненія.

Производство экзаменовъ или испытаній представляетъ въ Англіи также свои особенности. Экзамены могутъ быть раздѣлены на три разряда: 1) тѣ, которые производятся въ видахъ раздачи стипендій и наградъ; 2) окончательные экзамены и 3) государственные экзамены. Окончательные экзамены напоминаютъ, такъ называемыя, экзамены зрѣлости и выдаваемые при этомъ аттестаты или цертификаты принимаются университетами, какъ доказательства такой зрѣлости. Однако, въ сущности эти цертификаты свидѣтельствуютъ не столько о пріобрѣтеніи общаго образованія, сколько спеціальнаго, такъ какъ при окончательныхъ испытаніяхъ экзаменующимся предоставляется право выбора тѣхъ или другихъ спеціальностей. Государственные экзамены производятся въ видахъ во 1) принятія въ тѣ или другія спеціальныя государственныя учебныя заведенія, каковы, напримѣръ: военная академія, школы гражданскихъ инженеровъ и другія; 2) въ видахъ принятія на гражданскую службу. Государственные экзамены оказываютъ весьма большое вліяніе на характеръ преподаванія въ школахъ, такъ какъ многія изъ нихъ ставятъ себѣ цѣлью подготовленіе учащихся къ этимъ экзаменамъ, слѣдовательно, должны сообразоваться съ тѣми требованіями, которыя предъявляетъ правительство. Что касается органовъ, на которые возлагается производство испытаній, то въ качествѣ ихъ являются: во 1) особая, существующая, по преимуществу, для этой цѣли, привиллегированная корпорація; во 2) университеты. Экзаменаціонная корпорація, такъ называемая коллегія учителей (College of preceptors) была основана въ 1846 году. Коллегія или совѣтъ состоялъ изъ президента, вице-президента и нѣсколькихъ десятковъ членовъ, большею частью, педагоговъ, въ число которыхъ входили нѣсколько директоровъ среднихъ учебныхъ заведеній. Руководство испытаніями сосредоточивается въ настоящее время въ рукахъ особаго учрежденія, такъ называемаго испытательнаго комитета (Board of examiners), въ составъ котораго входятъ: предсѣдатель, семь ассистентовъ или модераторовъ и болѣе 80 экзаменаторовъ по различнымъ спеціальностямъ. Комитетъ экзаменуетъ не только учениковъ, но и кандидатовъ на учительскія должности и раздаетъ дипломы на ученыя степени. Экзамены учащихся производятся отдѣленіями комитета, учреждаемыми въ центральныхъ пунктахъ государства. Комитетъ выдаетъ разнообразныя свидѣ-

тельства, смотря по характеру экзамена. Кромѣ того, производятся особыя школьныя испытанія чрезъ визитаторовъ, посѣщающихъ уже самыя школы—На ряду съ экзаменаціонной корпораціей, въ качествѣ испытательныхъ органовъ являются, какъ сказано, университеты, образующіе для этой цѣли особыя экзаменаціонныя коммиссіи. Подобно экзаменаціонной корпораціи, университеты имѣютъ мѣстные экзаменаціонные комитеты, которые и производятъ испытанія весьма разнообразнаго характера.

Переходя къ вопросу о преподавателяхъ среднихъ учебныхъ заведеній въ Англіи, надо прежде всего замѣтить, что до реформъ 60-хъ и 70-хъ годовъ преподаваніе находилось большею частью въ рукахъ духовныхъ лицъ; въ слѣдствіе изданія новыхъ законовъ, въ качествѣ преподавателей стали являться и свѣтскіе лица. До новѣйшаго времени образованіе учителей среднихъ учебныхъ заведеній было недостаточнымъ, какъ доказали это коммиссіи, учрежденныя для изслѣдованія всего школьнаго дѣла. Спеціально предназначенныхъ для подготовленія учителей учрежденій не существовало; къ преподаванію допускались вообще лица, окончившія университетскій курсъ. Однако, съ 70-хъ годовъ, подъ вліяніемъ образованія учительскихъ семинарій и высшихъ нормальныхъ школъ въ другихъ странахъ, и въ Англіи, не смотря на возникшую по этому поводу борьбу и препятствія, стали открываться сначала особыя каѳедры педагогики при различныхъ учебныхъ заведеніяхъ, а затѣмъ и учительскія семинаріи. Такъ, впервые каѳедра педагогики была учреждена въ Лондонѣ въ 1873 году вышеупомянутой коллегіей учителей (college of Preceptors), затѣмъ двѣ подобныя же каѳедры были учреждены въ 1876 году въ Эдинбургѣ и Андру; впослѣдствіи число ихъ значительно увеличилось. Въ виду этихъ примѣровъ, педагогическія каѳедры стали открываться и при университетахъ; въ 1878 году—при Кембриджскомъ и Оксфордскомъ. Наконецъ, стали возникать учительскія семинаріи, поставленныя въ непосредственную связь съ алюмнатами. Въ качествѣ преподавателей среднихъ учебныхъ заведеній въ Англіи является также весьма много иностранцевъ—французовъ и нѣмцевъ. Назначеніе учителей на должности, какъ мы видѣли, предоставлено школьнымъ директорамъ, отъ которыхъ они и зависятъ. Никакихъ гарантій противъ злоупотребленія вла-

стью со стороны директоровъ не существуетъ; кураторіи вмѣшиваются въ отношенія между учителями и директорами весьма рѣдко; гораздо важнѣе здѣсь—общественное мнѣніе. Въ послѣднее время контроль ввѣренъ совѣтамъ графствъ. Въ отношеніи педагогической части учителя пользуются весьма широкой самостоятельностью. Экономическое обезпеченіе учителей весьма различно. Приблизительно цифра учительскаго оклада можетъ быть опредѣлена въ 2000 или 3000 рублей. Гораздо большіе доходы получаютъ учителя благодаря алюмнатамъ, т. е., содержанію пансіонеровъ: доходъ учителей, при тридцати пансіонерахъ, можетъ достигнуть до 45,000 франковъ.

Среднія учебныя заведенія въ Англіи, являясь частными, содержатся на частныя средства, характеръ которыхъ обусловливается характеромъ тѣхъ учрежденій, которыя содержатъ школы. Такъ, источниками содержанія школъ являются вклады или пожертвованія, сдѣланныя иногда за нѣсколько сотъ лѣтъ; капиталы различныхъ промышленныхъ обществъ и частныхъ лицъ, наконецъ, весьма обильный источникъ содержанія представляетъ плата за ученье, вообще говоря, очень высокая; такъ, образованіе и содержаніе ученика въ старинныхъ школахъ стоитъ minimum 1000 рублей въ годъ. Въ новыхъ школахъ, приспособленныхъ къ потребностямъ лицъ со среднимъ достаткомъ, она значительно ниже—отъ 300 до 400 рублей. Собственно плата за ученье отъ 40 до 120 рублей. Коррективомъ дороговизны образованія является огромное число стипендій.

§ 82. Среднее образованіе въ Россіи.

Литература: *Масловскій.* Русская общеобразовательная школа. Источники Св. Зак. т. XI, ч. 1, ст. 1463—3109.

Характеръ среднихъ учебныхъ заведеній въ Россіи весьма близко подходитъ къ характеру такихъ же заведеній въ Пруссіи. Все государство въ учебномъ отношеніи раздѣляется, какъ было указано выше, на учебные округи, во главѣ которыхъ поставлены попечители; этимъ послѣднимъ непосредственно подчинены гимназіи и органы гимназическаго управленія. Въ качествѣ главнаго руководителя и лица, отвѣтст-

веннаго за все учебное заведеніе, во главѣ гимназій поставлены директоры, избираемые попечителемъ учебнаго округа и утверждаемые въ должности министромъ. Но если законъ возлагаетъ на директоровъ гимназій всю отвѣтственность, то, вмѣстѣ съ тѣмъ, онъ снабжаетъ ихъ весьма широкими правами; между прочимъ имъ принадлежитъ право избранія учителей, аттестація ихъ предъ попечителемъ округа, представленіе ихъ къ наградамъ и пособіямъ, а также и къ увольненію отъ должности. Директоръ является вмѣстѣ съ тѣмъ и преподавателемъ. Въ качествѣ помощника директора, учреждена должность инспектора, который, подобно первому, долженъ преподавать одинъ изъ предметовъ гимназическаго курса. Инспекторъ избирается и утверждается въ должности попечителемъ. Для завѣдыванія разнообразными дѣлами, касающимися обученія и преподаванія, при каждой гимназіи учрежденъ педагогическій совѣтъ, въ составъ котораго, подъ предсѣдательствомъ директора, входятъ всѣ преподаватели. По наиболѣе важнымъ вопросамъ заключенія педагогическаго совѣта должны представляться на утвержденіе попечителя. Директоръ гимназіи, въ случаѣ несогласія съ мнѣніемъ педагогическаго совѣта, представляетъ объ этомъ на разрѣшеніе попечителю, а въ крайнихъ случаяхъ, рѣшаетъ дѣло по своему усмотрѣнію и немедленно доноситъ о своемъ распоряженіи попечителю. Для завѣдыванія хозяйственной частью гимназій, установленъ хозяйственный комитетъ, состоящій, подъ предсѣдательствомъ директора, изъ инспектора и трехъ преподавателей, избираемыхъ педагогическимъ совѣтомъ. Въ видахъ наблюденія за успѣхами и нравственностью учениковъ, учреждена должность классныхъ наставниковъ, по одному для каждаго класса, выбираемымъ изъ числа преподавателей. Классные наставники напоминаютъ собою отъ части тѣхъ же лицъ въ прусскихъ гимназіяхъ (ординаріусы), отчасти англійскихъ туторовъ. Законъ возлагаетъ на нихъ весьма серьезныя и трудныя обязанности. Такъ, между прочимъ, классные наставники должны пользоваться каждымъ случаемъ для возбужденія и развитія въ ученикахъ чувства правды, чести, уваженія къ закону и его исполнителямъ, привязанности къ своему государю и отечеству, а также въ особенности для укрѣпленія въ нихъ религіознаго чувства. На классныхъ наставниковъ возлагаются затѣмъ много-

численныя обязанности по отношенію къ преподаванію и обученію. Въ каждой гимназіи, кромѣ классныхъ наставниковъ, полагаются ихъ помощники, на обязанности которыхъ лежитъ надзоръ за учениками въ то время, когда классные наставники заняты уроками, а также посѣщеніе учениковъ на дому.

Въ систему среднихъ учебныхъ заведеній въ Россіи входятъ: прогимназіи, гимназіи и реальныя училища. По уставу 1864 года среднія учебныя заведенія раздѣлялись: 1) на классическія гимназіи, которыя, въ свою очередь, были двухъ родовъ—а) гимназіи съ латинскимъ и греческимъ языками и б) гимназіи съ однимъ латинскимъ языкомъ; 2) реальныя гимназіи, которыя были, въ сущности, реальными училищами, такъ какъ въ нихъ вовсе не преподавались древніе языки: 3) прогимназіи, представлявшіе собою четыре низшіе классы гимназіи. Закономъ 1871 года эта система была измѣнена въ томъ смыслѣ, что гимназіи съ однимъ древнимъ языкомъ были уничтожены, кромѣ того, прежнимъ реальнымъ гимназіямъ присвоено болѣе правильное названіе реальныхъ училищъ.

Въ настоящее время полныхъ классическихъ гимназій осталось лишь нѣсколько; въ большинствѣ же преподаваніе классическихъ языковъ значительно ослаблено, какъ въ отношеніи времени изученія ихъ, такъ и въ отношеніи самыхъ требованій. Весь гимназическій курсъ обнимаетъ собою въ настоящее время восемь классовъ, не считая приготовительнаго; курсъ же прогимназій можетъ быть или четырехъ-лѣтній или шести-лѣтній. Реальныя училища имѣютъ также шесть классовъ съ одногодичнымъ курсомъ. Цѣль гимназій, по словамъ закона, заключается въ сообщеніи общаго образованія и приготовленія къ поступленію въ университетъ; напротивъ, реальныя училища имѣютъ цѣлью — доставить общее образованіе, приспособленное къ практическимъ потребностямъ и къ пріобрѣтенію техническихъ познаній.

Въ систему преподаванія въ нашихъ гимназіяхъ входятъ тѣ же предметы, что и въ прусскихъ гимназіяхъ; небольшая разница заключается только въ числѣ часовъ, употребляемыхъ на преподаваніе того или другаго предмета. Въ систему преподаванія въ реальныхъ училищахъ, кромѣ тѣхъ предметовъ, которые преподаются въ гимназіяхъ (за исключеніемъ древнихъ языковъ) входятъ коммерческое письмовод-

ство и книговодство.—Въ промышленныхъ училищахъ преподаются: химія, механика, письмоводство и книговодство, проэктированіе машинъ, моделлированіе, землемѣріе и нивеллировка, общестроительное искусство, коммерческая географія и основанія политической экономіи, счетоводство и химическая технологія. Преподаваніе предметовъ распредѣляется различно, смотря по отдѣленіямъ, а такими отдѣленіями являются: механико-техническое, химико-техническое и строительно-техническое. Кромѣ того существуютъ спеціальныя горныя и сельско-хозяйственныя техническія училища.

Испытанія въ гимназіяхъ раздѣляются, какъ и въ другихъ государствахъ, на пріемныя, переводныя, которыя мало по малу выходятъ изъ употребленія, и окончательныя или испытанія зрѣлости. Испытанія бываютъ письменныя и устныя. Окончательныя испытанія производится одинъ разъ въ годъ, отдѣльно по каждому предмету, въ испытательныхъ коммиссіяхъ, состоящихъ изъ директора, инспектора, учителя предмета, по которому производится экзаменъ и двухъ ассистентовъ изъ числа преподавателей той же гимназіи. Начальство учебнаго округа по возможности присоединяетъ къ испытательнымъ коммиссіямъ своего депутата, имѣющаго право голоса. Окончившимъ успѣшно испытаніе зрѣлости выдаются, такъ называемые, аттестаты зрѣлости, которые даютъ право на поступленіе въ университеты безъ экзамена. Свидѣтельства, выдаваемыя реальными училищами, даютъ это право лишь при дополнительномъ испытаніи изъ латинскаго языка.

Содержаніе среднихъ учебныхъ заведеній, въ особенности гимназій, падаетъ, главнымъ образомъ, на средства государственныя. Съ образованіемъ земскихъ учрежденій, уѣздныя земства стали открывать прогимназіи, а губернскія обнаружили стремленіе къ открытію реальныхъ училищъ. Къ источникамъ содержанія среднихъ учебныхъ заведеній относятся также пособія отъ городскихъ обществъ, дворянства, проценты съ пожертвованныхъ капиталовъ, единовременныя пособія, плата за ученье и проч.

Что касается платы за ученье, то размѣръ ея неодинаковъ, такъ какъ опредѣляется мѣстными педагогическими совѣтами съ утвержденія министра народнаго просвѣщенія. Въ приготовительныхъ классахъ плата за ученье меньше, нежели въ остальныхъ; такъ, величина ея колеблется для при-

готовительныхъ классовъ отъ 15 до 30 руб., въ остальныхъ отъ 24—60.

Педагогическій персоналъ среднихъ учебныхъ заведеній въ Россіи пользуется правами государственной службы. Для полученія званія учителя гимназіи требуется экзаменъ, производимый при историко-филологическомъ или физико-математическомъ факультетахъ университета. Экзаменъ бываетъ полный для лицъ не окончившихъ университетскаго курса и сокращенный (письменный) для окончившихъ курсъ. Спеціальныхъ педагогическихъ учрежденій, которыя приготовляли бы учителей гимназій, очень не много, притомъ всѣ они имѣютъ въ виду, главнымъ образомъ, преподаваніе древнихъ языковъ; таковы—Императорскій С.-Петербургскій историко-фолологическій институтъ, историко-филологическій институтъ князя Бозбородко въ Нѣжинѣ. Съ цѣлью подготовленія учителей для реальныхъ училищъ по спеціальнымъ предметамъ, лицамъ, окончившимъ съ успѣхомъ университетскій курсъ, назначаются стипендіи (по 1000 руб.), съ тѣмъ, чтобы они въ продолженіи двухъ лѣтъ изучили назначенные имъ предметы въ разныхъ высшихъ спеціальныхъ учебныхъ заведеніяхъ. Вообще же, главный контингентъ педагогическаго персонала среднихъ учебныхъ заведеній составляютъ лица, окончившіе курсъ въ университетахъ.—Оклады жалованья учителей неодинаковы: они обусловливаются количествомъ уроковъ; особое вознагражденіе полагается за исправленіе обязанностей класснаго наставника, за исправленіе письменныхъ работъ (учителя русскаго и древнихъ языковъ); общая сумма получаемаго учителемъ содержанія можетъ колебаться отъ 600 до 2400 рублей.

На ряду съ правительственными средними учебными заведеніями существуютъ среднія учебныя заведенія, учредаемыя частными лицами. Частныя учебныя заведенія, могутъ быть учреждаемы съ разрѣшенія правительства, при соблюденіи слѣдующихъ условій: 1) учредители должны быть русскими подданными, окончившими курсъ въ одномъ изъ высшихъ учебныхъ заведеній; 2) въ систему преподаванія необходимо должны входить русскій языкъ и законъ Божій; гдѣ обучаются исторіи и географіи, тамъ необходимо должны преподаваться русская исторія и русская географія; 3) учебный планъ каждаго частнаго училища долженъ быть утвержденъ попечителемъ учебнаго округа. Частныя училища, приближающіяся

по учебному курсу къ классическимъ гимназіямъ, могутъ присвоивать себѣ названіе частныхъ классическихъ гимназій. Ученики этихъ гимназій, выдержавшіе окончательный экзаменъ, производимый въ присутствіи и подъ надзоромъ представителей учебнаго вѣдомства, могутъ поступать въ университеты.

Изъ сказаннаго видно, что среднія учебныя заведенія въ Россіи наиболѣе близко подходятъ къ такимъ же учрежденіямъ въ Пруссіи, хотя въ послѣдней система этихъ учрежденій болѣе обширна и разнообразна. Кромѣ того, курсъ въ нашихъ гимназіяхъ нѣсколько короче, нежели въ прусскихъ, хотя требованія отъ окончивающихъ курсъ болѣе серьезны, нежели въ Пруссіи. Затѣмъ, у насъ не существуетъ реальныхъ гимназій; хотя онѣ и были введены уставомъ 1864 года, но въ послѣдствіи уничтожены.

Глава пятая.

ВЫСШЕЕ ОБРАЗОВАНІЕ ВЪ ЕВРОПЕЙСКИХЪ ГОСУДАРСТВАХЪ

(Университеты).

Высшее образованіе, органомъ котораго являются университеты и другія высшія учебныя заведенія, преслѣдуетъ, какъ было указано выше, двоякаго рода цѣль: 1) сообщеніе высшаго общаго образованія; 2) сообщеніе высшаго спеціальнаго образованія. Достиженіе первой цѣли, по сущности своей, должно быть свободнымъ, такъ какъ единственнымъ средствомъ для этого служитъ наука, не стоящая въ этомъ случаѣ ни въ какой непосредственной связи съ достиженіемъ практическихъ цѣлей; слѣдовательно, наука, ничѣмъ неограничиваемая, свободная, стремящаяся къ достиженію лишь одной цѣли—высшаго духовнаго развитія. Напротивъ, достиженіе второй цѣли обусловливается требованіями соціальной и политической жизни, въ виду осуществленія тѣхъ или другихъ практическихъ цѣлей, тѣсно связанныхъ съ общественнымъ интересомъ. Таковы, напримѣръ, разнообразныя профессіи, имѣющія публичный характеръ государственной службы, медицинская, инженерная и т. п. дѣятельность. Подготовленіе къ подобнымъ спеціальностямъ не можетъ быть на столько же свободнымъ, на сколько сообщеніе общаго высшаго образова-

нія и, именно, потому, что практическая дѣятельность въ той или другой сферѣ, имѣя въ виду общее благо, общіе интересы, должна являться выраженіемъ опредѣленныхъ и точныхъ знаній, гдѣ не было бы мѣста личному произволу и гдѣ, слѣдовательно, общественный интересъ подвергался бы наименьшимъ опасностямъ. Въ виду этого, спеціальное высшее образованіе вездѣ подвергается большей или меньшей государственной регламентаціи. Но такъ какъ университеты, какъ органы высшаго образованія, должны быть цѣльными учрежденіями, въ которыхъ спеціальное и общее образованіе взаимно дополнялись бы, то, при сравненіи положенія университетовъ въ различныхъ государствахъ, наибольшее вниманіе обращаетъ на себя вопросъ объ отношеніяхъ между свободной наукой, какъ способомъ достиженія высшаго духовнаго развитія и государственными ограниченіями, необходимыми въ видахъ достиженія общеполезныхъ практическихъ цѣлей. Затѣмъ, хотя университеты и являются органами высшаго духовнаго развитія, все же они не что иное, какъ учебныя заведенія, слѣдовательно, при разсмотрѣніи ихъ должно быть обращено вниманіе вообще на тѣ вопросы, совокупность которыхъ составляетъ характеристику учебныхъ заведеній. Сюда относятся, какъ и на низшихъ ступеняхъ образованія, административная организація, положеніе профессоровъ, система преподаванія, испытанія, содержаніе университетовъ, плата за ученье и проч.

§ 83. Высшее образованіе въ Пруссіи.

Литература. *Paulsen.* Die deutschen Universitäten. 1902. *Іолли.* 93—103. *Petersilie.* II, 406—455.

Наиболѣе распространеннымъ типомъ университетовъ въ Европѣ являются Прусскіе и вообще нѣмецкіе университеты. Учреждаемые исключительно государствомъ, они организуются въ видѣ корпорацій и пользуются болѣе или менѣе обширными правами самоуправленія. Университеты находятся въ непосредственномъ подчиненіи кураторамъ, какъ представителямъ министерства народнаго просвѣщенія. Кураторамъ ввѣренъ контроль за соблюденіемъ законовъ и правилъ, которымъ подчинена университетская жизнь, сохраненіе правъ и

преимуществъ университетовъ и т. п. Кураторы завѣдуютъ спеціально и исключительно университетами.

Во главѣ каждаго университета, въ качествѣ представителя его, поставленъ ректоръ, наблюдающій за нравственностью студентовъ, научными занятіями, соблюденіемъ университетскихъ уставовъ и правилъ; ему принадлежитъ также право участія въ университетской юрисдикціи. Ректоръ избирается общимъ совѣтомъ ординарныхъ профессоровъ. Органами университетскаго самоуправленія являются: 1) общій совѣтъ ординарныхъ профессоровъ подъ предсѣдательствомъ ректора; этой коллегіи принадлежитъ корпоративная власть университета, причемъ, однако, главными обязанностями ея служатъ выборы и введеніе новыхъ правилъ или отмѣна старыхъ; 2) академическій сенатъ, въ составъ котораго входятъ ректоръ, университетскій судья и нѣсколько ординарныхъ профессоровъ, избираемыхъ общимъ собраніемъ профессоровъ. Ему ввѣряется обсужденіе и рѣшеніе всѣхъ текущихъ дѣлъ; 3) факультетскіе совѣты, состоящіе изъ ординарныхъ профессоровъ факультета, завѣдуютъ дѣлами каждаго отдѣльнаго факультета; представителемъ каждаго факультета является деканъ, обязанности котораго профессора факультета исполняютъ по очереди въ теченіе года; 4) университетскій судья, въ рукахъ котораго находится непосредственно дисциплина и университетская полиція. Таковы органы университетскаго самоуправленія, но, какъ сказано выше, университетъ, какъ цѣлое, является корпораціей, при чемъ членами ея въ обширномъ смыслѣ считаются не только профессора и вообще преподаватели, но и всѣ имматрикулированные студенты, всѣ чиновники и служащіе при университетѣ.

По отношенію къ системѣ преподаванія, университеты раздѣляются на факультеты, въ каждомъ изъ которыхъ преподается извѣстная совокупность наукъ, характеризующихъ ту или другую спеціальность. Органами общаго высшаго образованія въ прусскихъ университетахъ являются философскіе факультеты, содержащіе въ себѣ совокупность наукъ историческихъ, филологическихъ, математическихъ и естественныхъ. На ряду съ философскимъ факультетомъ, въ каждомъ университетѣ существуютъ—теологическій, юридическій и медицинскій; въ нѣкоторыхъ университетахъ имѣются по два теологическихъ факультета — католическій и протестантскій; въ

очень немногихъ университетахъ существуютъ особые статистическіе и естественные факультеты; статистическіе иногда соединяются съ юридическими. Количество предметовъ или наукъ, обязательно преподаваемыхъ въ университетахъ, опредѣляется государствомъ и каждый профессоръ прежде всего обязанъ читать тѣ предметы, для преподаванія которыхъ онъ приглашенъ. Въ этомъ слѣдуетъ видѣть стремленіе государства регулировать преподаваніе въ видахъ достиженія практическихъ цѣлей. Но затѣмъ, что касается объема, системы и метода преподаванія, то, по духу современнаго нѣмецкаго законодательства, они свободны и не подлежатъ предписаніямъ власти. Въ этомъ выражается свобода обученія—Lehrfreiheit. Помимо того, сами учащіеся совершенно свободны въ выборѣ какъ университетовъ, съ правомъ перехода изъ одного въ другой, предметовъ своихъ занятій, ихъ порядка и послѣдовательности, такъ и преподавателей. Въ этомъ выражается, такъ называемая, свобода учиться—Lernfreiheit.

Всѣ преподаватели университета раздѣляются на двѣ категоріи: 1) публичныхъ или государственныхъ и 2) частныхъ. Первые, въ свою очередь, дѣлятся на ординарныхъ и экстраординарныхъ. Къ числу частныхъ преподавателей относятся всѣ, такъ называемые, приватъ-доценты. Ординарные профессора должны имѣть степень доктора; только они одни считаются полноправными членами факультета и сената. Кандидаты на званіе ординарнаго профессора предлагаются факультетами, одобряются въ сенатѣ и утверждаются правительствомъ. Экстраординарные профессора выбираются изъ приватъ-доцентовъ, отличающихся своимъ преподаваніемъ и утверждаются въ должности также правительствомъ; наконецъ, приватъ-доценты допускаются къ чтенію лекцій факультетами, послѣ, такъ называемой, габилитаціи, состоящей изъ публичныхъ и спеціальныхъ испытаній и представленія диссертаціи съ приложеніемъ также curriculum vitae, писанномъ на латинскомъ языкѣ. Профессора пользуются всѣми правами государственной службы, причемъ могутъ занимать и другія должности. Они получаютъ опредѣленное жалованіе, размѣръ котораго въ различныхъ университетахъ неодинаковъ. Кромѣ того, съ каждаго слушателя взимается извѣстный гонораръ, величина котораго опредѣляется отчасти закономъ, отчасти

обычаемъ, отчасти, наконецъ, непосредственнымъ соглашеніемъ между преподавателемъ и слушателями. Приватъ-доценты получаютъ только гонораръ, хотя государство въ исключительныхъ случаяхъ является со своей помощью, назначая имъ пособія. Профессора имѣютъ право читать, кромѣ обязательныхъ предметовъ, и другіе; смотря по своему желанію, даже предметы посторонняго факультета; но приватъ-доценты могутъ читать только ту науку, на которую получили разрѣшеніе отъ факультета. За свои научные взгляды и убѣжденія преподаватель отвѣчаетъ только передъ судомъ самой науки, хотя, само собою разумѣется, эта свобода не должна доходить до нарушенія закона или принятыхъ обязанностей.

Главный контингентъ учащихся въ нѣмецкихъ университетахъ составляютъ, такъ называемые, имматрикулированные слушатели, т. е., внесенные въ общій списокъ студентовъ университета; лица, желающія выслушать только нѣкоторые предметы, а также и воспитанники другихъ высшихъ учебныхъ заведеній, не носятъ названіе имматрикулированныхъ. Наконецъ, на ряду съ этими двумя категоріями допускаются, такъ называемые, „гости“, лица, желающія посѣщать только нѣкоторыя лекція извѣстнаго преподавателя. Имматрикулированные студенты носятъ названіе „академическихъ гражданъ“ и обязываются, подъ честнымъ словомъ, соблюдать правила и постановленія университета. Студенты пользуются значительной свободой относительно образованія обществъ и сходокъ. Открытіе общества обусловливается представленіемъ въ университетскій судъ устава общества, указаніемъ мѣста и времени собраній и сообщеніемъ именъ всѣхъ членовъ. Отъ университетскаго начальства зависитъ дать свое согласіе или нѣтъ. Студенческія сходки могутъ быть устраиваемы, какъ въ зданіяхъ университета, такъ и внѣ его, съ вѣдома университетскаго начальста и полиціи. Вообще, студенческія сходки и общества существуютъ здѣсь какъ явленіе вполнѣ обыкновенное и нормальное, въ которомъ государство не видитъ для себя никакой опасности. Студенты подчиняются, какъ сказано выше, университетскимъ правиламъ. Академическая дисциплина имѣетъ своей задачей—охраненіе между студентами порядка, нравственности и чувства чести. Студенческія правила составляются совѣтомъ профессоровъ, но могутъ быть измѣнены министромъ. Студенты подвергаются дисциплинар-

нымъ наказаніямъ въ слѣдующихъ случаяхъ: 1) въ случаѣ нарушенія тѣхъ постановленій, исполненіе которыхъ требуется подъ угрозой дисциплинарныхъ наказаній; 2) въ случаѣ совершенія поступковъ, нарушающихъ обычаи и порядокъ академической жизни, а также оскорбляющихъ честь; 3) въ случаѣ легкомысленнаго задолжанія (wegen leichtsinnigen Schuldenmachens) и совершенія поступковъ, противорѣчащихъ цѣли пребыванія въ университетѣ. Дисциплинарными наказаніями являются слѣдующія: 1) выговоръ (Verweis); 2) денежный штрафъ до 20 марокъ, 3) заключеніе въ карцеръ до 2-хъ недѣль; 4) вычетъ одного семестра, уже прослушаннаго студентомъ, изъ обязательнаго минимума университетскаго курса; 5) выговоръ съ угрозой удаленія изъ университета; 6) удаленіе изъ университета (consilium abeundi) и 7) исключеніе изъ университета безъ права поступленія въ другіе университеты (Relegation). Производство по студенческимъ проступкамъ ввѣрено университетскому судьѣ, которому, въ случаѣ надобности, обязаны оказывать поддержку общія судебныя учрежденія и полиція. Выговоры и заключеніе въ карцеръ на одни сутки могутъ быть налагаемы ректоромъ, денежные штрафы и заключеніе въ карцеръ до 3-хъ дней—ректоромъ по соглашенію съ университетскимъ судьей; болѣе тяжкія наказанія налагаются академическимъ сенатомъ.

Студенты за слушаніе лекцій вносятъ гонораръ, величина котораго неодинакова (отъ 4 до 7 талеровъ въ семестръ за одинъ предметъ); но, кромѣ того, студенты вносятъ извѣстную плату за имматрикуляцію, инскрипцію (внесеніе въ факультетскій списокъ), экзамены, промоціи, выдачу свидѣтельствъ о прослушанныхъ наукахъ и т. п. Вообще, университетское образованіе обходится въ Пруссіи и другихъ нѣмецкихъ государствахъ весьма дорого.

Въ заключеніе скажемъ нѣсколько словъ объ экзаменахъ. Къ числу экзаменовъ принадлежатъ: во 1) такъ называемыя коллоквіи, т. е., испытанія, производимыя отдѣльными преподавателями изъ своего предмета, въ видахъ назначенія стипендій, пособій и т. п. 2) такъ называемый „tentamen phisicum“, только для медиковъ, изъ основныхъ естественно-медицинскихъ наукъ; этотъ экзаменъ предшествуетъ испытанію изъ спеціальныхъ медицинскихъ наукъ; 3) такъ называемыя Rigorosa—экзамены на ученую степень; 4) окончательный и

5) государственный экзаменъ—теоретическій и практическій. Переводныхъ испытаній не существуетъ; при окончательномъ экзаменѣ требуется только представленіе удостовѣренія о пребываніи въ университетѣ и слушаніи лекцій узаконенное количество лѣтъ. Для лицъ, желающихъ подвергнуться государственному экзамену, особаго университетскаго окончательнаго экзамена не требуется. Теоретическіе государственные экзамены производятся въ особенныхъ коммиссіяхъ, состоящихъ изъ профессоровъ и чиновниковъ практиковъ; центръ тяжести экзаменовъ лежитъ на письменныхъ отвѣтахъ. Къ экзаменамъ студенты являются не тотчасъ по окончаніи лекцій, а когда признаютъ сами себя подготовленными, такъ какъ экзамены производятся въ теченіи цѣлаго года. Практическій государственный экзаменъ производится уже внѣ университета и имѣетъ чисто практическое значеніе.

§ 84. Высшее образованіе во Франціи.

Литература *Мижуевъ*. Образованіе во Франціи. 1901. стр. 166 и слѣд. *Іолли*. 151—157. *Petersilie*. I, 224.

Организація высшаго образованія во Франціи представляла до реформъ послѣдняго времени весьма существенное различіе отъ организаціи его въ другихъ государствахъ. Прежде всего замѣтимъ, что здѣсь, за незначительными исключеніями, не было университетовъ въ собственномъ смыслѣ слова, но одни лишь факультеты, разбросанные по различнымъ городамъ Франціи. Между отдѣльными факультетами не существовало никакой связи; каждый факультетъ представлялъ самостоятельное учрежденіе, во главѣ котораго былъ поставленъ деканъ, назначаемый министромъ народнаго просвѣщенія. Факультеты не имѣли характера самоуправляющихся корпорацій, но представляли изъ себя казенныя спеціальныя школы.

Съ восьмидесятыхъ годовъ начинается административное объединеніе французскихъ факультетовъ въ университеты. Такъ, въ 1885 году были образованы общіе совѣты факультетовъ, переименованные въ 1896 г. въ общіе совѣты университетовъ, состоящіе, подъ предсѣдательствомъ ректора академическаго округа, изъ представителей высшихъ учебныхъ заведеній округа. На совѣты возложена власть контролирующая и распорядительная. Они наблюдаютъ за соотвѣтствіемъ программъ

экзаменнымъ требованіямъ; составляютъ и объявляютъ во всеобщее свѣдѣніе таблицы учебныхъ курсовъ, подаютъ мнѣнія по вопросамъ о вакантныхъ гаѳедрахъ, а также по вопросамъ хозяйственнымъ; ежегодно они дѣлаютъ министру народнаго просвѣщенія сообщенія о положеніи высшаго образованія и о необходимыхъ улучшеніяхъ. По закону 28 апрѣля 1893 года точнѣе опредѣлена ихъ компетенція и вмѣстѣ съ тѣмъ имъ присвоенъ корпоративный характеръ ([1]). Закономъ 10 іюля 1896 года этимъ общефакультетскимъ учрежденіямъ присвоено названіе университета ([2]). Въ каждомъ факультетѣ закономъ 1885 года образованы собраніе факультета, состоящее изъ всѣхъ преподавателей и обсуждающее вопросы научно-педагогическіе, и совѣтъ факультета, состоящій изъ несмѣняемыхъ профессоровъ и вѣдающій дѣла административно-хозяйственныя. Деканы факультетовъ назначаются на три года министромъ изъ двухъ кандидатовъ, представляемыхъ—одинъ собраніемъ факультета, другой совѣтомъ университета. Деканъ предсѣдательствуетъ, какъ въ собраніи, такъ и въ совѣтѣ факультета. Его власть распорядительно-исполнительная.

Право назначенія профессоровъ принадлежитъ президенту республики, причемъ выборъ дѣлается изъ лицъ, представляемыхъ факультетами. Кандидатами на профессорскія мѣста обыкновенно являются, такъ называемые, „professeurs agrégés“ или suppléants, дополнительные профессора, на обязанности которыхъ лежитъ заступать мѣсто отсутствующихъ профессоровъ, а также читать дополнительные и спеціальные курсы. Agrégés состоятъ въ полномъ распоряженіи министерства и распредѣляются имъ между факультетами, смотря по надобности. Званіе Agrégés можетъ принадлежать только лицамъ, имѣющимъ докторскую степень. Закономъ 5 Ноября 1877 года учреждены, такъ называемые, „maitres de conférences“, которымъ вмѣнено въ обязанность помогать профессорамъ при чтеніи лекцій и производствѣ экзаменовъ; главнымъ образомъ, на нихъ возлагаются практическія занятія или бесѣды. Наконецъ, въ число преподавателей входятъ лекторы. Въ си-

---

[1]) Revue générale d'administration. 1894 p. V. p. 103—125.

[2]) На основаніи декрета 21 іюля 1897 г. совѣтъ состоитъ изъ декановъ факультетовъ, избираемыхъ на три года факультетами, и изъ двухъ профессоровъ отъ каждаго факультета по выбору.

стему высшаго образованія во Франціи входятъ факультеты— филологическіе, физико—математическіе, юридическіе, медицинскіе и богословскіе. Наконецъ, кромѣ факультетовъ, существуетъ много, въ особенности въ Парижѣ, высшихъ спеціальныхъ школъ. На ряду съ государственными факультетами существуютъ частные, притомъ не факультеты, но, въ большинствѣ случаевъ, университеты въ собственномъ смыслѣ этого слова. Вмѣшательство государства въ систему преподаванія во Франціи, въ видахъ соотвѣтствія преподаванія практическимъ потребностямъ получаетъ гораздо большіе размѣры, нежели въ германскихъ государствахъ, поэтому здѣсь нѣтъ той „свободы обученія“ и „свободы учиться“, какая существуетъ въ этихъ послѣднихъ государствахъ. Программы преподаванія обсуждаются факультетами подъ предсѣдательствомъ ректора академіи и утверждаются министромъ. Свободы учиться, de jure также не существуетъ, такъ какъ предметы преподаванія распредѣлены по курсамъ и слушатели обязаны ежегодно заниматься науками, опредѣленными въ уставахъ, профессоровъ, назначенныхъ правительствомъ, выбора между которыми не существуетъ; занятія должны быть кончены къ опредѣленному сроку. Однако, de facto студенты факультетовъ, въ особенности провинціальныхъ, пользуются гораздо большей свободой. Совершенно особенное положеніе занимаетъ „Collège de France“. Это старинное учрежденіе (съ 1529 года) пользуется значительной самостоятельностью, правами самоуправленія, хотя, въ немъ читаются только публичныя лекціи, слѣдовательно, оно не носитъ характера учебнаго заведенія въ тѣсномъ смыслѣ слова. Тѣмъ не мѣнѣе, Collège de France отчасти можетъ замѣнить философскіе факультеты, которыхъ во Франціи не существуетъ; неудобство заключается, однако, въ томъ что Collège de France единственное учрежденіе для всей Франціи.

Къ числу экзаменовъ относятся курсовые или переводные, окончательные и экзамены на ученыя степени. Государственныхъ экзаменовъ, какъ цѣлой системы, не существуетъ; они практикуются по отношенію къ занятію лишь нѣкоторыхъ должностей. Курсовые экзамены производятся въ коммиссіяхъ, состоящихъ не менѣе, какъ изъ трехъ преподавателей. Ученыхъ степеней собственно двѣ—лиценціата и доктора; степень же баккалавра, какъ мы видѣли, дается по окончаніи курса

въ лицеяхъ, по выдержаніи экзамена въ соотвѣтствующемъ факультетѣ. Экзамены на ученыя степени могутъ производиться не иначе, какъ предъ факультетами государства. Экзаменъ на лиценціата дозволяется держать обыкновенно по истеченіи нѣсколькихъ лѣтъ послѣ полученія степени баккалавра. Для полученія степени доктора представляются и защищаются одна или двѣ диссертаціи.—Полученіе степени доктора медицины и хирургіи обставлено во Франціи, какъ и вездѣ, особыми условіями.

За слушаніе лекцій, равно какъ и за разнаго рода экзамены вносится опредѣленная плата, величина которой на разныхъ факультетахъ неодинакова; за весь факультетскій курсъ она возвышается иногда до 3000 франковъ. Сборы съ слушателей распредѣляются между преподавателями, величина жалованья которыхъ колеблется отъ 6000 до 8000 фр. въ годъ; въ Парижѣ отъ 12 до 15 тыс. франковъ, не считая вознагражденія за участіе въ экзаменаціонныхъ коммиссіяхъ. Гонорара не существуетъ, за немногими исключеніями [1]). Agrégés получаютъ отъ 3 до 7 тысячъ франковъ.

§ 85. Высшее образованіе въ Англіи.

Высшее образованіе въ Англіи находится, за ничтожными исключеніями, въ рукахъ частныхъ лицъ и пользуется совершенной самостоятельностью. Администрація университетовъ состоитъ изъ канцлера (собственно почетный титулъ), вицеканцлера, коллегіи всѣхъ профессоровъ и совѣта, состоящаго изъ вицеканцлера и декановъ факультетовъ. Для наблюденія за дисциплиной и порядкомъ существуютъ, такъ называемые, прокторы, являющіеся въ то же время и университетскими судьями. Центръ тяжести въ англійскихъ университетахъ лежитъ въ принадлежащихъ къ университетамъ коллегіяхъ, представляющихъ изъ себя закрытыя учебныя заведенія, гдѣ студенты живутъ въ качествѣ пансіонеровъ. Главныя занятія студентовъ происходятъ именно въ этихъ коллегіяхъ, подъ руководствомъ туторовъ. Цѣль этихъ занятій под-

---

[1]) Въ 1875 году дано право каждому, имѣющему докторскую степень, читать, въ согласія подлежащаго факультета, дополнительные или спеціальные курсы и получать за это плату съ слушателей.

готовленіе къ университетскимъ экзаменамъ. Количество же лекцій въ собственномъ смыслѣ слова, т. е., читаемыхъ въ зданіи университета профессорами незначительно. Количество университетскихъ коллегій иногда достигаетъ большой цифры: такъ, при Оксфордскомъ университетѣ 24, при Кембриджскомъ—19. Въ коллегіяхъ долгое время удерживались сословныя раздѣленія: слушатели раздѣлялись 1) на перовъ и старшихъ сыновей перовъ; 2) младшихъ сыновей перовъ и старшихъ баронетовъ; 3) коммонеровъ джентльменовъ и 4) коммонеровъ. Разряды эти имѣли свою одежду, свои мѣста въ церкви. Вообще въ англійскихъ университетахъ, въ особенности старинныхъ, каковы Кембриджскій и Оксфордскій, до сихъ поръ удержались слѣды средневѣковыхъ порядковъ. Однако, уже съ 30-хъ годовъ XIX столѣтія замѣтно стремленіе къ реформамъ, имѣющимъ цѣлью приблизить англійскіе университеты къ нѣмецкому типу. Таковъ, напр., Лондонскій университетъ. Въ систему преподаванія въ старинныхъ университетахъ входятъ науки, сообщающія высшее общее образованіе—таковы: древніе языки, литература, философія, исторія, теологія, математика, при чемъ все же Оксфордскій университетъ всегда славился разработкой древнихъ языковъ, Кембриджскій—математики. Напротивъ, въ новыхъ университетахъ, наряду съ сообщеніемъ общаго образованія, имѣются въ виду уже и практическія цѣли.

Къ числу экзаменовъ принадлежатъ: 1) курсовые или переходные, не имѣющіе, впрочемъ, серьезнаго значенія; во 2) экзамены или конкурсы для полученія премій и 3) окончательные экзамены или экзамены на ученыя степени. Послѣдніе производятся или въ экзаменаціонной корпораціи (Collège of preceptors) или при университетахъ и имѣютъ весьма серьезный характеръ. Ученыхъ степеней три—бакалавра, магистра и доктора. Полученіе первой степени можно лишь по истеченіи трехлѣтняго пребыванія въ университетѣ; затѣмъ и при полученіи высшихъ степеней установлены болѣе или менѣе продолжительные промежуточные сроки. Пріобрѣтеніе ученыхъ степеней обусловлено, какъ уже сказано, серьезными и строгими требованіями.—Въ старинныхъ англійскихъ университетахъ установлена строгая, почти монастырская дисциплина; вся университетская жизнь носитъ религіозный отпечатокъ, тѣмъ болѣе, что и завѣдываніе университетами на

ходится не рѣдко въ рукахъ духовенства. Студенты ежедневно обязаны посѣщать церковь и въ опредѣленное время быть дома. Такой суровости способствуетъ, конечно, также то, что студенты, какъ упомянуто выше, живутъ въ принадлежащихъ къ университету коллегіяхъ въ качествѣ пансіонеровъ. Новые университеты, находясь въ рукахъ свѣтскихъ лицъ, стараются избѣжать недостатковъ старинныхъ университетовъ, въ особенности разнаго рода религіозныхъ ограниченій. Они не требуютъ отъ студентовъ никакой религіозной дисциплины, не вводятъ въ систему преподаванія никакихъ предметовъ религіи, предоставляя всецѣло заботу о религіозномъ обученіи семьѣ и возлагая, такимъ образомъ, на послѣднюю всю отвѣтственность за религіозное направленіе. Между наукой и религіей проводится рѣзкая грань.

Полученіе высшаго образованія въ Англіи обходится очень дорого. Въ старинныхъ университетахъ размѣръ издержекъ достигаетъ minimum 5000 франковъ, поэтому образованіе въ этихъ университетахъ доступно, главнымъ образомъ, для людей богатыхъ, хотя и для недостаточныхъ лицъ существуетъ много стипендій. Въ новыхъ университетахъ образованіе гораздо дешевле. Вообще можно сказать, что старинные университеты являются образовательными и воспитательными органами для дѣтей высшей аристократіи, новые же университеты для среднихъ классовъ и для лицъ, занимающихся такъ назыв. свободными профессіями.

§ 86. Высшее образованіе въ Россіи.

Русскіе университеты не имѣютъ такой многовѣковой исторіи, какъ университеты иностранные, изъ которыхъ нѣкоторые возникли еще въ средніе вѣка. Правда, мысль учрежденія у насъ университетовъ возникаетъ еще при Борисѣ Годуновѣ, проявляется снова при Петрѣ I, но осуществляется лишь въ 1755 году, когда былъ учрежденъ первый университетъ въ Россіи, именно, въ Москвѣ, съ тремя факультетами— юридическимъ, медицинскимъ и философскимъ. Екатерина II выражала намѣреніе учредить университеты въ Псковѣ, Черниговѣ и Пензѣ, хотя намѣренія эти остались безъ осуществленія. Впрочемъ, въ царствованіе Екатерины II въ Россіи прибавился еще одинъ, именно, Виленскій университетъ, су-

ществовавшій, однако, только до 1832 года, когда былъ закрытъ въ слѣдствіе польскаго движенія. При императорѣ Павлѣ I былъ утвержденъ въ 1799 году уставъ Дерптскаго университета, но самый университетъ былъ открытъ лишь въ слѣдующее царствованіе. Первые годы царствованія Александра I были полны самыхъ благихъ начинаній, въ числѣ которыхъ далеко не послѣднее мѣсто занимаютъ и заботы правительства объ устройствѣ университетовъ. Въ 1803 году были изданы новые уставы для университетовъ Виленскаго и Дерптскаго, а въ 1804 году утверждены уставы для Московскаго и вновь открытыхъ Харьковскаго и Казанскаго университетовъ. Въ то же время либеральное правительство Александра I предполагало открыть университеты въ Кіевѣ, Тобольскѣ и Устюгѣ—Великомъ, но предположенія эти остались пока безъ осуществленія. За то существовавшій въ Петербургѣ Главный Педагогическій Институтъ въ 1819 году, слѣдовательно въ то же царствованіе, былъ преобразованъ въ Петербургскій университетъ. Такимъ образомъ, въ теченіи какихъ—нибудь 15 лѣтъ, два университета было преобразовано и четыре открыто вновь. Организація университетовъ была заимствована отъ университетовъ германскихъ, съ тѣми, конечно, особенностями, которыя обусловливались мѣстными и національными требованіями. Университетскій уставъ 1804 года создалъ въ нашихъ университетахъ тѣ органы и учрежденія, которыя, подвергаясь время отъ времени различнымъ модификаціямъ, сами остаются, однако, существовать до настоящаго времени. Сюда относятся, именно: должность ректора, университетскій совѣтъ, факультеты, деканы, правленіе университета, университетскій судъ, университетская цензура и проч. Уставъ 1804 года создалъ университетское самоуправленіе и свободу преподаванія; надзоръ за послѣднимъ былъ ввѣренъ самимъ факультетамъ и совѣту. Не смотря на такія благопріятныя условія, первые университеты не могли стать сразу на надлежащую высоту; правительство не могло сдѣлать для нихъ многаго; что касалось административной организаціи, учрежденія тѣхъ или другихъ должностей, то этого было не такъ трудно достигнуть, тѣмъ болѣе, что многое можно было заимствовать цѣликомъ изъ Западной Европы; но не такъ легко было поставить на надлежащія основанія самую науку, преподаваніе, организовать ученыя силы. Это требовало уже зна-

чительнаго времени, а потому первоначально пришлось обратиться опять—таки за границу и оттуда привлечь въ русскіе университеты профессоровъ. Какъ бы то ни было, но русскіе университеты все же начали свою исторію при самыхъ благопріятныхъ условіяхъ; какъ правительство, такъ и русское общество были проникнуты самыми высокими симпатіями къ этому дѣлу,—были одушевлены самыми благородными стремленіями и надеждами; казалось, открылся широкій просторъ для высшаго духовнаго развитія Россіи. Но торжество просвѣщенія продолжалось, однако, не долго. Не успѣли университеты сколько нибудь окрѣпнуть, какъ уже сдѣлались жертвами реакціи, порожденной не столько условіями русской жизни, сколько движеніями и событіями жизни западно-европейской. Университеты сразу были сдвинуты съ ихъ пьедестала; свобода преподаванія изгнана, самая наука приведена въ тѣсную, но искуственную связь съ религіей. Университетамъ былъ нанесенъ страшный ударъ, отъ котораго они долго не могли оправиться. Въ царствованіе Николая I одинъ изъ университетовъ, именно, Виленскій, какъ сказано, былъ закрытъ, но вмѣсто него открытъ университетъ въ Кіевѣ, въ 1833 году; одновременно съ этимъ и другіе русскіе университеты были преобразованы на манеръ кіевскаго уставомъ 1835 года. Самостоятельность университетовъ была уничтожена, такъ какъ университеты были отданы въ полную опеку попечителей учебныхъ округовъ; свобода преподаванія ограничена, университетскій судъ признанъ ненужнымъ, выборное начало устранено и замѣнено назначеніемъ отъ правительства. Предприняты были и многія другія мѣры, которыя послужили препятствіемъ къ быстрому и правильному развитію университетской жизни и преподаванія.

Такъ продолжалось дѣло до вступленія на престолъ императора Александра II. Въ царствованіе этого государя идеи прогресса вновь восторжествовали; произведши многія радикальныя реформы въ разныхъ сферахъ внутренней жизни—освободивши крестьянъ, основавши мѣстное самоуправленіе, организовавши новое судопроизводство, произведши значительныя улучшенія въ системѣ элементарнаго и средняго образованія, правительство не оставило безъ вниманія и высшее образованіе, университеты, устранивши сначала нѣкоторые недостатки въ ихъ организаціи отдѣльными законода-

тельными актами, а затѣмъ и преобразовавши всю университетскую жизнь на началахъ большей свободы и довѣрія къ представителямъ науки, т. е., возвратившись вновь къ принципамъ университетскаго устава 1804 года.

Новый уставъ былъ изданъ 18 іюня 1863 года и легъ въ основаніе организаціи всѣхъ университетовъ за исключеніемъ Дерптскаго, Гельсингфорскаго и отчасти учрежденнаго въ 1869 году Варшавскаго университета. Уставъ 1863 года является для нашихъ университетовъ, такъ сказать, органическимъ; онъ составленъ былъ на основаніи громаднаго матеріала, мнѣній университетовъ и отдѣльныхъ ученыхъ какъ русскихъ, такъ и иностранныхъ; онъ дѣйствовалъ слишкомъ 20 лѣтъ и успѣлъ войти, такъ сказать, въ плоть и кровь университетской жизни. Но 23 августа 1884 года, онъ былъ замѣненъ новымъ уставомъ, результатомъ новыхъ политическихъ теченій. Въ виду того, что уставъ 1884 года не уничтожаетъ окончательно устава 1863 года, вводя лишь новые элементы и ограничивая старые, мы разсмотримъ весь строй университетской жизни, создаваемый и регламентируемый обоими этими уставами.

На основаніи устава 1863 года во главѣ каждаго университета поставленъ выбираемый университетскимъ совѣтомъ ректоръ, на обязанность котораго возложено наблюденіе за учебной и хозяйственной частью. Въ качествѣ высшаго коллегіальнаго учрежденія въ университетѣ является совѣтъ университета, состоящій изъ ординарныхъ и экстраординарныхъ профессоровъ. Для завѣдыванія текущими, въ особенности хозяйственными дѣлами, образовано правленіе съ ректоромъ во главѣ, состоящее изъ декановъ факультетовъ. Въ составъ факультетовъ, завѣдующихъ учебной частью каждаго факультета, входятъ всѣ факультетскіе преподаватели, хотя полнымъ правомъ голоса пользуются лишь профессора. Во главѣ факультетовъ поставлены выборные деканы. Для разбирательства проступковъ студентовъ учрежденъ университетскій судъ изъ трехъ профессоровъ, ежегодно выбираемыхъ совѣтомъ университета. Наблюденіе за исполненіемъ установляемыхъ университетами правилъ относительно студентовъ ввѣрено выборному проректору. Наконецъ, для наблюденія вообще за внѣшнимъ порядкомъ въ стѣнахъ университета установлена должность субъ-инспекторовъ.

Уставомъ 1884 года эта административная организація была въ значительной степени измѣнена въ смыслѣ ослабленія университетскаго самоуправленія. Прежде всего надо замѣтить, что власть попечителей учебныхъ округовъ въ отношеніи университетовъ значительно расширена. Каждый университетъ ввѣренъ начальству попечителя и всѣ сношенія университета съ министерствомъ народнаго просвѣщенія могутъ происходить не иначе, какъ при посредствѣ попечителя. Послѣдній, по своему усмотрѣнію, можетъ созывать совѣтъ правленіе и собранія факультетовъ, а также присутствовать въ нихъ. Непосредственное управленіе университетомъ принадлежитъ ректору, избиравшемуся министромъ народнаго просвѣщенія изъ ординарныхъ профессоровъ университета и назначаемому высочайшимъ приказомъ на 4 года. По закону 27 августа 1905 года избраніе ректора предоставлено совѣту университета. Должность проректора уставомъ 1884 г. была уничтожена. Вмѣсто него надзоръ за исполненіемъ законовъ, распоряженій и отдѣльныхъ предписаній возложенъ на особаго инспектора, назначаемаго министромъ по представленію попечителя. Инспекторъ не принадлежалъ къ числу профессоровъ, состоялъ подъ начальствомъ попечителя, однако въ своихъ дѣйствіяхъ подчинялся ректору и исполнялъ его законныя требованія. Подъ непосредственнымъ начальствомъ инспектора состояли его помощники и служители инспекціи; послѣдніе опредѣлялись по найму самимъ инспекторомъ. Закономъ 14 сентября 1906 г. инспекція была упразднена и должность проректора возстановлена съ прежнимъ ея значеніемъ. Во главѣ каждаго факультета оставлены по прежнему деканы, избиравшіеся по уставу 1884 г. попечителемъ изъ профессоровъ соотвѣтствующаго факультета и утверждаемые въ должности на 4 года министромъ народнаго просвѣщенія; по закону 27 авг. 1905 года избраніе декановъ предоставлено факультетамъ. Университетскій судъ въ 1884 года былъ уничтоженъ и функціи его переданы въ вѣдѣніе отчасти инспектора, отчасти ректора, отчасти правленія. Но временными правилами 24 августа 1902 года учрежденъ профессорскій дисциплинарный судъ, состоящій изъ пяти членовъ, по выбору совѣта университета и съ утвержденія попечителя учебнаго округа.

Система преподаванія въ университетахъ на основаніи устава 1863 года была установлена въ общихъ чертахъ та же,

что въ Германіи. Университеты раздѣляются на факультеты, изъ которыхъ каждый заключаетъ въ себѣ группу болѣе или менѣе однородныхъ наукъ. Такими факультетами являются: юридическій, медицинскій, историко-филологическій и физико-математическій. Теологическихъ или богословскихъ факультетовъ не существуетъ, за исключеніемъ Юрьевскаго университета, гдѣ образованъ богословскій протестанскій факультетъ. Въ этомъ отношеніи уставъ 1884 года никакихъ измѣненій не произвелъ. Число кафедръ и обязательно преподаваемыхъ предметовъ какъ по уставу 1863 года, такъ и по уставу 1884 г., опредѣлено законодательнымъ порядкомъ. Что же касается самой системы преподаванія, то въ этомъ отношеніи между обоими уставами обнаруживается уже значительная разница. По уставу 1863 года программы преподаванія составлялись преподавателями и одобрялись факультетами, слѣдовательно, de jure существовала свобода обученія. На основаніи устава 1884 года каждый факультетъ составляетъ одинъ или нѣсколько учебныхъ плановъ, въ которыхъ обозначаются какъ науки, подлежащія изученію, такъ и самый порядокъ ихъ изученія. Планы эти разсматриваются совѣтомъ университета и представляются затѣмъ на утвержденіе министра народнаго просвѣщенія. Кромѣ того, факультеты, на основаніи заявленія преподавателей о предполагаемыхъ ими чтеніяхъ, составляютъ обозрѣніе преподаванія на каждый академическій годъ, съ распредѣленіемъ лекцій и практическихъ занятій по днямъ недѣли и часамъ. Эти обозрѣнія также разсматриваются совѣтомъ университета и затѣмъ представляются на утвержденіе министра, а по позднѣйшему циркуляру—попечителя учебнаго округа. Такимъ образомъ, уставъ 1884 года окончательно уничтожаетъ (de jure) свободу преподаванія, подчинивши ее министерской регламентаціи; но, съ другой стороны, свобода преподаванія какъ будто нѣсколько и расширяется, такъ какъ профессору предоставляется, сверхъ преподаванія по занимаемой имъ кафедрѣ, объявлять курсы и практическія занятія со студентами также и по другимъ предметамъ.— Что касается свободы учиться, то ея не существовало и по уставу 1863 года. Правда, студентамъ было предоставлено право перехода изъ одного университета въ другой, но этимъ и ограничивалась ихъ самостоятельность въ дѣлѣ самообразованія; они обязаны были пробыть въ университетѣ извѣст-

ное число лѣтъ, ежегодно слушать опредѣленные предметы и у опредѣленныхъ профессоровъ; слѣдовательно, здѣсь не было выбора преподавателей и свободы въ послѣдовательности изученія тѣхъ или другихъ наукъ, какъ это существуетъ въ Германіи. — Уставъ 1884 года повидимому установляетъ свободу учиться, такъ какъ онъ, помимо разрѣшенія, студентамъ переходить изъ одного университета въ другой, даетъ имъ право: 1) по своему усмотрѣнію принять къ руководству одинъ изъ утвержденныхъ плановъ; 2) если одинъ и тотъ же предметъ читается нѣсколькими преподавателями, то студентамъ предоставляется слушать лекціи и принимать участіе въ практическихъ занятіяхъ у того изъ преподавателей, у кого они пожелаютъ сами. Обѣ эти льготы, по крайней мѣрѣ въ настоящее время, не имѣютъ большаго значенія. Выборъ того или другого плана сдѣлался возможнымъ только въ самое послѣднее время; выборъ преподавателей почти невозможенъ потому, что выбирать не изъ кого; послѣднее сдѣлается возможнымъ лишь съ развитіемъ института приватъ-доцентовъ, чего пока нѣтъ, такъ какъ число приватъ-доцентовъ крайне ограничено.

Къ числу преподавателей по уставу 1863 года относились: профессора—ординарные и экстраординарные, доценты, приватъ-доценты; для преподаванія языковъ лекторы. Профессора и доценты избирались, по представленіямъ факультетовъ, совѣтомъ университета и утверждались въ должности—первые министромъ, послѣдніе попечителемъ учебнаго округа. Приватъ-доценты допускались къ преподаванію совѣтомъ съ утвержденія попечителя. Профессора должны имѣть степень доктора, доценты—магистра, приватъ-доценты должны были представить и публично защитить диссертацію „pro venia legendi“; отъ нихъ не требовалось никакаго экзамена.

Уставъ 1884 года уничтожилъ званіе доцента, назначеніе же профессоровъ передалъ въ руки министра, хотя университетамъ было оставлено все же право представлять кандидатовъ путемъ рекомендаціи отъ факультетовъ. Утвержденіе въ должности лица, представленнаго университетомъ, зависитъ тѣмъ не менѣе отъ министра, который можетъ и не утвердить представленнаго кандидата и назначить постороннее лицо. Профессоромъ можетъ быть, какъ и ранѣе, только лицо, имѣющее докторскую степень и сверхъ того, доказавшее способ-

ность къ преподаванію чтеніемъ лекцій въ продолженіи не менѣе трехъ лѣтъ въ качествѣ приватъ-доцента или преподавателя другаго высшаго учебнаго заведенія. Приватъ-доцентами могутъ быть, по новому уставу, во 1) лица, имѣющія ученыя степени; 2) профессора другихъ высшихъ учебныхъ заведеній, а также лица, пріобрѣвшія извѣстность своими учеными трудами, послѣ пробнаго чтенія, съ разрѣшенія министра народнаго просвѣщенія; 3) лица, выдержавшія испытаніе на степень магистра, но еще не защитившія диссертаціи. Приватъ-доценты допускаются къ преподаванію съ согласія факультета и по разрѣшеніи попечителя; въ случаѣ несогласія факультета, приватъ-доцентъ можетъ быть тѣмъ не менѣе назначенъ министромъ. Наконецъ, въ качествѣ лекторовъ являются лица, подвергшіяся конкурсному испытанію и выбранныя совѣтомъ, по утвержденіи попечителемъ.

Одной изъ характеристическихъ чертъ устава 1884 года является также введеніе гонорара въ размѣрѣ 1 рубля за недѣльный часъ въ полугодіе.

Слушатели университетовъ раздѣляются на двѣ категоріи: студентовъ и постороннихъ слушателей. Въ студенты принимаются лица, окончившія курсъ въ гимназіи и имѣющія не менѣе 17 лѣтъ отъ роду. Въ послѣднее время кругъ лицъ, имѣющихъ право на поступленіе въ университетъ, хотя бы и съ дополнительными испытаніями, былъ значительно расширенъ. Студенты и посторонніе слушатели обязаны исполнять установленныя правила, за нарушеніе которыхъ подвергались взысканіямъ, по уставу 1863 года, со стороны проректора, ректора, правленія, университетскаго суда и совѣта. По уставу 1884 года взысканія налагались инспекторомъ, ректоромъ и правленіемъ. По правиламъ 1902 г. налагались— дисциплинарнымъ судомъ, ректоромъ и инспекторомъ. Къ числу наказаній относились, по уставу 1863 года—1) словесный выговоръ проректора или ректора, 2) письменный выговоръ этихъ же лицъ, 3) выговоръ правленія университета и университетскаго суда, 4) увольненіе изъ университета съ правомъ поступленія въ другіе университеты и 5) исключеніе изъ университета навсегда безъ права поступленія въ другія учебныя заведенія. Денежныхъ штрафовъ не существовало, хотя нѣкоторыя взысканія соединялись съ лишеніемъ студентовъ матеріальныхъ выгодъ. По уставу 1884 года взысканіями

являлись: выговоръ, арестъ въ карцерѣ, увольненіе и исключеніе. По правиламъ 1902 года—замѣчаніе, выговоръ, лишеніе права участвовать въ курсовыхъ собраніяхъ, вычетъ одного семестра, нравственное порицаніе, увольненіе на срокъ, удаленіе безъ права поступленія въ другія учебныя заведенія. Поступленіе въ университетъ въ качествѣ постороннихъ слушателей обставлено болѣе или менѣе строгими требованіями; такъ, лица, не кончившія полнаго курса въ какомъ-либо среднемъ учебномъ заведеніи, допускаются лишь въ томъ случаѣ, если они состоятъ на государственной службѣ, и во 2) если представятъ свидѣтельство о благонадежности отъ своего непосредственнаго начальства. Студенты не составляютъ изъ себя корпораціи; на основаніи правилъ 1902 года они получили право собираться съ разрѣшенія ректора на курсовыя собранія для обсужденія различнаго рода дѣлъ, касающихся интересовъ студентовъ. На основ. Высоч. повел. отъ 11 іюня 1907 г. студенты могутъ съ разрѣшенія ректора или проректора устраивать въ стѣнахъ университета собранія, на которыхъ могутъ присутствовать только учащіеся въ университетѣ. Полиціи предоставлено право непосредственно удостовѣряться въ законности собраній. Студентамъ разрѣшается также образовывать организаціи, преслѣдующія цѣли непротивныя закону, за исключеніемъ организацій, представляющихъ собою все студенчество. Уставы организацій утверждаются совѣтомъ университета.

За слушаніе лекцій студенты вносили по уставу 1863 года плату—въ столичныхъ университетахъ по 50 рублей, въ прочихъ по 40 рублей въ годъ. Особыхъ сборовъ за внесеніе въ списокъ студентовъ и за экзамены не полагалось. По уставу 1884 года вносится по 25 рублей въ полугодіе въ пользу университета и по 1 рублю за недѣльный часъ въ полугодіе въ пользу преподавателей. Къ числу экзаменовъ относились по уставу 1863 года: 1) коллоквіи, сдаваемые обыкновенно въ началѣ университетскаго курса въ видахъ полученія стипендій или пособій, 2) экзамены переводные или курсовые и 3) окончательные. По новымъ правиламъ экзамены раздѣляются на полукурсовые и окончательные въ коммиссіяхъ. Оканчивающіе курсъ по уставу 1863 года получали или званіе дѣйствительнаго студента, или ученую степень кандидата. По уставу 1884 года дипломы 1-й и 2-й степени. Кромѣ канди-

датской, нынѣ упраздненной степени, существуютъ—магистерская и докторская (кромѣ медицинскаго факультета, гдѣ только двѣ степени — лекаря и доктора). Для полученія степени магистра требуется экзаменъ изъ двухъ или трехъ предметовъ и представленіе диссертаціи, защищаемой въ публичномъ засѣданіи фекультета. Для полученія степени доктора—экзамена не требуется, но лишь представляется и публично защищается диссертація.

Въ настоящее время русскіе университеты переживаютъ трудное время благодаря той роли, которую они должны играть въ дѣлѣ не только общаго, но и политическаго просвѣщенія русскаго общества. Много содѣйствовавшіе, въ лицѣ учащейся молодежи и прогрессивныхъ профессоровъ, успѣхамъ начавшагося освободительнаго движенія, они сдѣлались предметомъ усиленныхъ нападокъ какъ со стороны правительства, такъ и реакціонно настроенныхъ общественныхъ элементовъ. Тѣмъ не менѣе, послѣ изданія закона 27 авг. 1905 года, благодаря присущей имъ духовной энергіи, университеты быстро стали усвоивать начала автономіи, пошедшей гораздо далѣе тѣхъ предѣловъ, до которыхъ предполагало довести ее правительство. На ряду съ профессорской автономіей, предусмотрѣнной упомянутымъ выше закономъ, быстро стала развиваться отчасти фактически, отчасти на основаніи совѣтскихъ постановленій, автономія студенческая, въ видѣ свободы собраній и студенческихъ организацій. Университетская молодежь стремилась организоваться не столько ради интересовъ академическихъ, сколько побуждаемая остротою политическихъ настроеній. Среди общей политической борьбы, при неопредѣленности политическаго положенія и неизвѣстности будущаго, университетская автономія и студенческія организаціи продолжали существовать, несмотря на то, что ѣе имѣли для себя прочныхъ юридическихъ основаній. Уставъ 1884 года не будучи отмѣненъ юридически, потерялъ силу во многихъ своихъ частяхъ фактически. Изданіе новаго устава ожидается въ ближайшемъ будущемъ; явится ли онъ дальнѣйшимъ развитіемъ и упроченіемъ дарованной автономіи или сохранитъ характеръ устава 1884 года, зависитъ отъ общаго политическаго положенія.

ОТДѢЛЪ ЧЕТВЕРТЫЙ.

Хозяйственная дѣятельность государства.

Литература. *Ковалевскій М.* Экономическій ростъ Европы до возникновенія капиталистическаго хозяйства. 1898—1900. *Шульце-Геверницъ.* Очерки общественнаго хозяйства и экономической политики въ Россіи. 1901. *Озеровъ.* Итоги экономическаго развитія XIX вѣка. 1902. *Гобсонъ.* Эволюція современнаго капитализма. 1898. *Кеннингемъ В.* Западная цивилизація съ экономической точки зрѣнія. 1903. *Canderlier E.* L'Evolution economique du XIX s. 1903.

Глава первая.

ХАРАКТЕРНЫЯ ЧЕРТЫ ВЪ ИСТОРІИ ХОЗЯЙСТВЕННАГО УПРАВЛЕНІЯ.

§ 87. Понятіе хозяйственнаго управленія.

Однимъ изъ важнѣйшихъ факторовъ человѣческаго благосостоянія вообще является благосостояніе экономическое. Удовлетвореніе множества потребностей, какъ физической, такъ и духовной жизни человѣка возможно лишь при обладаніи извѣстнымъ количествомъ экономическихъ благъ. Въ виду этого стремленіе къ пріобрѣтенію этихъ благъ, въ большей или меньшей степени, присуще каждому человѣку; но, такъ какъ не каждый въ состояніи собственными усиліями создать условія, при которыхъ такое стремленіе могло бы быть удовлетворяемо, то является необходимость въ помощи государства, необходимость государственной дѣятельности, которая

возмѣщала бы недостаточность индивидуальныхъ силъ. Такая дѣятельность, носящая общее названіе полицейской, или болѣе правильное названіе „внутренняго управленія“ представляетъ собою, какъ мы видѣли, цѣлую систему, въ составъ которой входитъ и такъ называемое „хозяйственное управленіе“. Эта сфера государственной дѣятельности, подобно прочимъ отраслямъ внутренняго управленія, не является чѣмъ-либо произвольнымъ, чѣмъ-либо случайнымъ, но имѣетъ свои причины, стоящія въ тѣснѣйшей связи, съ одной стороны, съ общимъ строемъ государственной и соціальной жизни, съ другой, съ тѣми законами, которые управляютъ, въ частности, явленіями экономической жизни. Цѣль науки внутренняго управленія, по отношенію къ этой сферѣ государственной дѣятельности, заключается въ раскрытіи и объясненіи этихъ причинъ, что возможно лишь при посредствѣ сравнительно-историческаго метода. Этимъ, отчасти, опредѣляется и содержаніе той части нашей науки, которая имѣетъ объектомъ своихъ изысканій хозяйственное управленіе. Чтобы уяснить себѣ, подъ вліяніемъ какихъ факторовъ хозяйственная дѣятельность государства принимаетъ то или другое направленіе, наука должна изслѣдовать эту дѣятельность въ ея историческомъ развитіи. Разсматривая дѣятельность государства въ сферѣ хозяйственныхъ отношеній, наука о внутреннемъ управленіи констатируетъ прежде всего фактъ существованія разнообразныхъ потребностей, удовлетвореніе которыхъ возможно лишь при обладаніи извѣстнымъ количествомъ экономическихъ благъ. Стремленіе къ пріобрѣтенію этихъ благъ выражается въ разнообразныхъ формахъ хозяйственной дѣятельности человѣка. Будучи скомбинированы въ крупныя группы, эти формы представляются въ видѣ производства предметовъ матеріальнаго міра, ихъ распредѣленія и обмѣна. То или другое состояніе этихъ формъ дѣятельности, то или другое соотношеніе между ними обусловливаетъ и самое пользованіе экономическими благами ради удовлетворенія разнообразныхъ потребностей. Каждая изъ этихъ формъ развивается подъ вліяніемъ развитія всего соціальнаго строя и въ каждый данный моментъ развитія экономическія явленія, характеризующія ту или другую изъ этихъ формъ, подчинены извѣстнымъ постояннымъ причинамъ.

Отсюда слѣдуетъ, что хозяйственная дѣятельность государства поставлена въ извѣстные предѣлы, въ извѣстныя условія, заключающіяся въ законахъ, управляющихъ явленіями экономической жизни. Законы эти не создаются государствомъ и не зависятъ отъ него, но вытекаютъ изъ самой сущности экономическихъ явленій. Сущность экономическихъ законовъ не можетъ быть измѣнена государствомъ; послѣднее можетъ стремиться лишь къ созданію или измѣненію условій, среди которыхъ проявляется дѣйствіе законовъ и тѣмъ измѣнять и самыя экономическія послѣдствія, вытекающія изъ этихъ законовъ. Затѣмъ, такъ какъ дѣйствіе экономическихъ законовъ имѣетъ мѣсто во всѣхъ основныхъ формахъ хозяйственной жизни, т. е., въ производствѣ, распредѣленіи, обмѣнѣ и потребленіи экономическихъ благъ, то и дѣятельность государства можетъ имѣть приложеніе въ этихъ же сферахъ.

§ 88. Существенныя черты въ исторіи хозяйственнаго управленія.

Останавливаясь на исторіи новыхъ европейскихъ государствъ, мы видимъ, что въ первый періодъ, періодъ эмбріональнаго ихъ состоянія, не было не только хозяйственнаго управленія, но и внутренняго управленія вообще. Это обусловливалось тѣмъ, что государство еще формировалось; всѣ его силы были направлены къ внутренней организаціи, самосохраненію и самозащитѣ, а при этихъ условіяхъ не могло быть мѣста для той отрасли государственной дѣятельности, которая впослѣдствіи получила названіе внутренняго управленія, не могло быть, слѣдовательно, мѣста и для хозяйственной дѣятельности государства. Экономическая жизнь и экономическія отношенія слагались фактически, подъ вліяніемъ общаго строя государственной и соціальной жизни, внѣ всякой юридической регламентаціи. Правда, экономическія отношенія и не отличались какой-либо сложностью, какой-либо запутанностью, которыя необходимо требовали бы вмѣшательства государства. Земледѣліе, охота, война—вотъ главныя занятія въ періодъ младенческаго состоянія ново-европейскихъ государствъ. При обиліи естественныхъ богатствъ и при сравнительно ничтожномъ количествѣ населенія, экономическая жизнь не могла еще порождать тѣхъ сложныхъ вопро-

совъ, надъ разрѣшеніемъ которыхъ такъ много и пока еще такъ тщетно трудится цивилизованное человѣчество. Производство было не сложно: оно ограничивалось почти исключительно земледѣліемъ, при чемъ природа и трудъ были его главнѣйшими факторами; при отсутствіи сколько-нибудь значительнаго раздѣленія труда, производители, въ большинствѣ случаевъ, сами были и потребителями. При грубости нравовъ и стремленіи къ упроченію политической самостоятельности, средствомъ пріобрѣтенія экономическихъ благъ и увеличенія народнаго богатства весьма нерѣдко была война

Слѣдующій, такъ называемый, феодальный періодъ также не представлялъ благопріятныхъ условій для существованія внутренняго управленія. Начало личное, частное было господствующимъ, въ противоположность началу государственному. При отсутствіи единства въ политической организаціи не могло быть и единой государственной дѣятельности, которая была бы направлена къ благосостоянію народа. Между тѣмъ соціальный строй вообще и строй экономической жизни, въ частности, сравнительно съ предшествующимъ періодомъ, потерпѣлъ существенныя измѣненія. Въ этотъ періодъ впервые земледѣльческій классъ отдѣляется отъ землевладѣльческаго и становится въ подчиненныя отношенія къ послѣднему; трудъ теряетъ свою самостоятельность и земледѣльческое производство дѣлается несвободнымъ. Это обстоятельство, въ свою очередь, совершенно измѣняетъ характеръ распредѣленія продуктовъ земледѣльческаго производства. Классъ трудящійся получаетъ изъ продуктовъ своего труда лишь тотъ излишекъ, который остается за удовлетвореніемъ потребностей класса господствующаго. Съ другой стороны, рядомъ съ земледѣльческимъ производствомъ или, вообще, такъ наз., сельско-хозяйственной промышленностью, появляется промышленность обработывающая; она вызывается увеличившимися потребностями и большимъ раздѣленіемъ труда и сосредоточивается въ городскихъ общинахъ. Тѣ же причины породили и третій видъ промышленности—торговлю. Но если земледѣліе потеряло свой свободный характеръ, то то же, хотя и не въ такой степени, слѣдуетъ сказать и о двухъ послѣднихъ видахъ промышленности. Здѣсь уже скоро вырабатывается начало узко-корпоративное, характеризуемое исключительностью, обособленностью и нетерпимостью; принципъ раздѣленія труда

проводится до своихъ крайнихъ и вмѣстѣ съ тѣмъ вредныхъ послѣдствій; являются цехи и гильдіи, организація которыхъ была вообще такова, что не представляла сколько-нибудь благопріятныхъ условій для развитія тѣхъ или другихъ отраслей экономической жизни. Замкнутость и кастовое устройство препятствовали свободному развитію промышленности. Хотя производство въ сферѣ обработывающей промышленности и не получило еще обширныхъ размѣровъ, хотя капиталъ и не игралъ еще такой роли, какую ему пришлось играть впослѣдствіи, все же цеховое устройство порождало невыгодныя условія, какъ для рабочихъ, такъ и для потребителей. Тѣмъ же невыгодамъ—обособленности и исключительности—подчинялась торговля, которая помимо того, въ высшей степени, затруднялась насиліемъ и произволомъ, свойственными тому времени. Но каковъ бы ни былъ строй экономической жизни, и каковы бы ни были его результаты, хозяйственнаго внутренняго управленія государства въ это время не существовало. Если и предпринимались тѣ или другія мѣры въ видахъ содѣйствія экономическому благосостоянію, то мѣры эти не носили государственнаго характера, а предпринимались по иниціативѣ или частныхъ лицъ—духовенства и землевладѣльцевъ, или городскихъ автономныхъ обществъ.

Государственное хозяйственное управленіе начинается лишь съ третьяго періода развитія ново-европейскихъ государствъ, съ періода объединенія государственной власти въ лицѣ абсолютныхъ монарховъ. Съ этого періода, на ряду съ другими отраслями управленія, возникаетъ и та государственная дѣятельность, которая называется внутреннимъ управленіемъ. Общій характеръ и духъ этого управленія, проникавшій всѣ отрасли государственной дѣятельности, оказывалъ весьма сильное вліяніе и на управленіе хозяйственное. Абсолютное государство, получившее уже вскорѣ характеръ полицейскаго, приняло подъ свою опеку и покровительство всю народную жизнь, а въ томъ числѣ и экономическую. Всѣ отрасли хозяйственной жизни подверглись строгой регламентаціи, доходившей до мельчайшихъ подробностей, при чемъ за всякое неисполненіе или отступленіе виновные подвергались штрафамъ и наказаніямъ. Всѣ эти мѣры, предпринимавшіяся государствомъ въ сферѣ экономической, имѣли, однако, цѣлью не столько улучшеніе хозяй-

ственной жизни народа, его экономическаго благосостоянія, сколько предпринимались въ видахъ финансовыхъ, съ цѣлью обогащенія государственной казны. Само государство отождествлялось съ государемъ и благо народа съ благомъ государства. Если государственные доходы были велики, если войска было много, заключали, что государство находится въ благоденствіи. Но пока государственные расходы удовлетворялись изъ доменъ, не было побудительной причины заботиться о народномъ хозяйствѣ, когда же расходы по управленію стали покрываться доходами съ народа, государство, очевидно, должно было обратить вниманіе и на народное хозяйство. Но эти заботы обусловливались лишь финансовыми интересами, въ слѣдствіе чего и хозяйственное управленіе подчинялось финансовому. Не непосредственная забота объ экономическомъ благосостояніи народа вызывала хозяйственную дѣятельность государства, а лишь желаніе наполнить государственную казну. Въ тѣснѣйшей связи съ этой послѣдней цѣлью развилось особое направленіе хозяйственной дѣятельности государства, получившее названіе меркантильнаго и имѣвшее своихъ горячихъ сторонниковъ и защитниковъ, какъ въ наукѣ, такъ и въ жизни. Сущность этого направленія заключалась въ совершенно ложномъ представленіи о значеніи монеты и вообще денегъ для экономическаго благосостоянія государства. Полагали, что чѣмъ больше государство имѣетъ денегъ, тѣмъ оно богаче. Отсюда, стремленіе къ увеличенію запасовъ золота и серебра, отсюда всѣ тѣ мѣры, которыя такъ или иначе должны были вести къ достиженію этой цѣли. Мѣры эти были двоякаго рода—усиленіе внутренняго производства, въ особенности, заводскаго и фабричнаго и усиленіе внѣшняго сбыта для пріобрѣтенія выгоднаго торговаго баланса, т. е., того, чтобы цѣна сбыта была болѣе цѣны ввоза. Въ тѣсной связи съ этимъ, особый характеръ получила колоніальная политика, поставившая экономическую жизнь колоній въ зависимость отъ хозяйственныхъ интересовъ метрополій. Меркантильная система была затѣмъ главною причиною установленія многочисленныхъ монополій. Слѣдуетъ замѣтить, что стремленіе къ обогащенію посредствомъ пріобрѣтенія большаго количества денегъ не было присуще однимъ только правительствамъ, система эта имѣла своихъ научныхъ представителей и получила широкое примѣненіе во всемъ промыш-

ленномъ мірѣ; слѣдствіемъ ея была страсть къ спекуляціямъ, которыя въ концѣ концовъ должны были привести не къ обогащенію, но къ обѣднѣнію и паденію промышленности. Такимъ образомъ, и въ этотъ третій періодъ государственнаго развитія не было благопріятныхъ условій для правильнаго теченія экономической жизни. Производство продолжало носить несвободный характеръ, но еще въ большей степени, такъ какъ къ средневѣковой цеховой организаціи присоединились еще правительственныя стѣсненія; обмѣнъ продуктовъ производства былъ затрудненъ разнаго рода заставами и пошлинами; помимо того, меркантильная система имѣла своимъ послѣдствіемъ весьма невыгодное колебаніе цѣнъ. Таковъ былъ въ общихъ чертахъ, характеръ хозяйственнаго управленія въ третій періодъ развитія государственной жизни въ Европѣ.

XIX вѣкъ представляетъ собою начало новой эпохи въ исторіи развитія, какъ государственной, такъ и соціальной жизни; а вмѣстѣ съ тѣмъ и хозяйственная дѣятельность государства, какъ и все внутреннее управленіе, вступаетъ въ новый фазисъ. Еще въ концѣ XVIII вѣка, въ большинствѣ европейскихъ государствъ начинается періодъ ограниченія абсолютной государственной власти, періодъ образованія народнаго представительства, какъ органа, долженствующаго воплощать въ себѣ государственную волю. Не смотря на то, что процессъ этотъ только еще въ началѣ и что наиболѣе совершенная политическая организація принадлежитъ болѣе или менѣе отдаленному будущему, строй политическій все же настолько измѣнился, что и самая государственная дѣятельность, государственное управленіе носитъ на себѣ печать новаго времени. Представительное начало, получившее мѣсто въ законодательствѣ, находитъ его и въ управленіи; послѣднее все болѣе и болѣе проявляетъ тенденцію превратиться въ самоуправленіе. Если законодательство изъ рукъ абсолютныхъ государей переходитъ въ руки народныхъ представителей, то и прежнее управленіе, проникнутое духомъ опеки и регламентаціи, постепенно уступаетъ свое мѣсто управленію свободному. Тотъ же духъ проникаетъ и хозяйственное управленіе и, надо замѣтить, даже въ гораздо большей степени, нежели то можно сказать о какой-либо иной отрасли внутренняго управленія. Этому способствовали, помимо измѣне-

ній, происшедшихъ въ политической организаціи, въ особенности успѣхи, сдѣланные политической экономіей. Еще въ XVIII вѣкѣ, послѣ всѣхъ тѣхъ экономическихъ неурядицъ, которыя были произведены меркантильной системой, явилась школа экономистовъ, или, такъ называемыхъ физіократовъ, доказывавшая, что правительственныя вторженія въ экономическую жизнь лишь вредятъ ея правильному теченію и что свобода промышленности есть главное условіе ея успѣха. Тѣ же принципы, но еще съ большею убѣдительностью и полнотой были развиты А. Смитомъ и популяризированы послѣдующими экономистами. Этимъ научнымъ успѣхамъ въ высшей степени обязано своимъ измѣненіемъ и хозяйственное управленіе. Въ то же время развитіе наукъ политическихъ способствовало болѣе правильному установленію понятій вообще относительно задачъ и характера государственной дѣятельности.

Существенныя измѣненія, происшедшія въ самомъ экономическомъ строѣ, съ своей стороны, должны были повліять на характеръ хозяйственнаго управленія. Всѣ основныя формы этого строя—производство экономическихъ благъ, ихъ распредѣленіе, обращеніе и самое потребленіе въ высшей степени измѣнились. Если въ предшествовавшія столѣтія главнѣйшими факторами производства были природа и трудъ, то теперь могущественную силу получаетъ капиталъ. Изобрѣтеніе машинъ произвело глубокій переворотъ въ условіяхъ труда; капиталъ сталъ возрастать съ неимовѣрною быстротою и концентрироваться въ рукахъ немногихъ; если трудъ былъ освобожденъ уничтоженіемъ цеховыхъ корпорацій, то казалось лишь для того, чтобы впасть въ новую и еще болѣе тяжкую зависимость отъ капитала. Производство получило по преимуществу предпринимательскій характеръ, при чемъ мелкія мастерскія уступали свое мѣсто крупнымъ промышленнымъ предпріятіямъ. Результатомъ этихъ измѣненій въ производствѣ явилось въ высшей степени быстрое возрастаніе продуктовъ производства, а также существенныя измѣненія въ обмѣнѣ ихъ и распредѣленіи. Характеристической чертой послѣдняго является возвышеніе предпринимательской прибыли и пониженіе рабочей платы, чему въ особенности содѣйствуетъ соперничество представителей труда. Чрезвычайно развитіе производства измѣнило также и обмѣнъ продуктовъ произ-

водства, требуя постоянно возрастающаго сбыта и заставляя отыскивать его при помощи пониженія цѣнъ. Съ другой стороны, освобожденіе Новаго Свѣта нанесло рѣшительный ударъ колоніальной системѣ и оказало могущественное вліяніе на обращеніе экономическихъ благъ. Увеличившейся быстротѣ обмѣна способствовало также изобрѣтеніе паровой машины Уатта и усовершенствованія въ искусствѣ мореплаванія. Наконецъ, всѣ эти измѣненія и успѣхи повліяли на характеръ самаго потребленія. Производство не только увеличило количество продуктовъ, но и улучшило ихъ качество; техническія усовершенствованія уменьшили издержки производства и понизили цѣну продуктовъ, сдѣлавши ихъ наиболѣе доступными.

Вотъ въ общимъ чертахъ тѣ измѣненія, которыя потерпѣлъ экономическій строй и которыя должны были оказать вліяніе и на государственную дѣятельность въ сферѣ отношеній его къ экономическому благосостоянію личности.

Если существенныя измѣненія, происшедшія въ политической организаціи, успѣхи государственныхъ наукъ и политической экономіи оказали вліяніе на хозяйственное управленіе, такъ сказать, съ отрицательной стороны, доказавши неумѣстность и вредъ вторженій въ хозяйственную жизнь народа, вредъ правительственной опеки и регламентаціи, то измѣненія въ экономическомъ строѣ породили совсѣмъ новыя задачи для хозяйственнаго управленія государства, удовлетворительно разрѣшеніе которыхъ представляется дѣломъ въ высшей степени труднымъ и во всякомъ случаѣ принадлежитъ еще будущему. Отношенія между факторами производства и возникшая изъ нихъ борьба между трудомъ и капиталомъ заставляютъ государство обратить вниманіе не столько на самое производство продуктовъ, которые, какъ мы уже замѣтили, возрастаютъ съ невѣроятной быстротой, сколько на распредѣленіе продуктовъ производства. Государство не можетъ игнорировать того экономическаго факта, что рядомъ съ успѣхами, которые сдѣлало производство, рядомъ съ возрастаніемъ богатствъ и ростомъ капитала, экономическое благосостояніе большей части трудящихся классовъ находится еще на сравнительно низкой степени развитія. Явленіе это, какъ мы уже замѣтили, объясняется всѣмъ экономическимъ строемъ. Законъ спроса и предложенія труда, при возрастаніи

рабочаго класса и концентраціи капиталовъ, дѣлаетъ невозможнымъ правильное распредѣленіе продуктовъ производства. Послѣднее возможно лишь тогда, когда между различными факторами производства установится равновѣсіе. Задача хозяйственной дѣятельности государства въ томъ и заключается, чтобы содѣйствовать такому установленію равновѣсія, путемъ созданія условій, при которыхъ экономическіе законы были бы наиболѣе благодѣтельны для цѣлаго общества. Такой дѣятельности государства, однако, почти совсѣмъ еще не существуетъ; если предпринимаются какія-либо мѣры съ этой цѣлью, то они носятъ характеръ не столько экономическій, сколько филантропическій. Объясняется это во 1) тѣмъ, что политическая организація, не смотря на успѣхи, сдѣланные ею съ начала прошлаго вѣка, все же еще далека отъ совершенства; во 2) въ особенности, тѣмъ, что переворотъ въ экономической жизни совершился, въ силу указанныхъ выше причинъ, съ такой быстротой, что далеко опередилъ теченіе жизни политической и въ частности хозяйственную дѣятельность государства. Послѣдняя не успѣвала слѣдовать за быстрымъ теченіемъ экономическихъ явленій. Государство едва успѣло признать принципъ невмѣшательства въ хозяйственную жизнь и провести этотъ принципъ въ жизнь, едва успѣло усвоить себѣ, что его хозяйственная дѣятельность должна сообразоваться съ требованіями экономическихъ законовъ, какъ весь экономическій строй на столько измѣнился, выдвинулъ такія экономическія явленія, что явилась необходимость въ отысканіи новыхъ принциповъ для хозяйственнаго управленія. Ясно стало, что однимъ невмѣшательствомъ нельзя органичиваться, что, въ виду возникшихъ экономическихъ противорѣчій, государство должно явиться со своей положительной дѣятельностью и что такая дѣятельность требуетъ прежде всего полнаго знакомства съ характеромъ и сущностью экономическихъ явленій, требуетъ слѣдовательно, многихъ предварительныхъ работъ.

Этимъ и объясняется появленіе множества статистическихъ работъ по различнымъ отраслямъ экономической жизни. Дѣйствительныя же положительныя мѣры, предпринимаемыя государствомъ, въ видахъ содѣйствія наиболѣе правильному распредѣленію продуктовъ производства, сводятся еще къ минимуму.

Болѣе успѣшной въ этомъ отношеніи является дѣятельность разнаго рода союзовъ, стремящихся къ доставленію трудящимся классамъ большей хозяйственной самостоятельности. Большинство же мѣръ, предпринимаемыхъ государствомъ, заключаются вообще въ содѣйствіи разнымъ отраслямъ производства, въ томъ его видѣ, въ какомъ оно существуетъ, въ удаленіи юридическихъ препятствій для занятія разными отраслями промышленности и въ охраненіи уже производимыхъ продуктовъ.

Создавая условія для экономическаго благосостоянія, государство прежде всего преслѣдуетъ ту цѣль, чтобы эти условія были одинаковы для всѣхъ, чтобы каждый могъ ими воспользоваться въ видахъ увеличеніе своего экономическаго благосостоянія. Условія эти имѣютъ или юридическій или экономическій характеръ. Въ первомъ случаѣ, государство стремится къ удаленію юридическихъ препятствій для занятія разнаго рода промыслами, къ уничтоженію привиллегій и монополій, къ признанію за каждымъ одинаковаго права на тотъ или другой видъ хозяйственной дѣятельности. И надо сказать, что въ этой сферѣ дѣятельность государства является наиболѣе успѣшной. Что же касается той дѣятельности государства, которая имѣетъ въ виду созданіе одинаковости условій экономическаго характера, то она уже гораздо менѣе успѣшна. Эта объясняется во 1) тѣмъ, что государство вообще болѣе можетъ оказывать вліянія на юридическій строй, нежели на экономическій; во 2) тѣмъ указаннымъ уже выше обстоятельствомъ, что экономическія явленія подвержены наиболѣе быстрымъ измѣненіямъ и что вообще теченіе экономической жизни съ конца XVIII вѣка совершается съ чрезвычайной быстротой. Что наиболѣе зависѣло, въ этомъ отношеніи, отъ государства, такъ это отказаться отъ прежнихъ вторженій въ экономическую жизнь, отъ прежней стѣснительной и крайне вредной регламентаціи; но все это характеризуетъ государственную дѣятельность лишь съ отрицательной стороны; положительная же дѣятельность, направленная къ созданію одинаковости условій экономическаго характера, благодаря которымъ экономическія блага распредѣлялись бы наиболѣе равномѣрно, такая дѣятельность находится еще только въ зародышѣ.

§ 89. Система хозяйственнаго управленія.

Систематизируя всѣ мѣры, предпринимаемыя государствомъ, въ видахъ содѣйствія экономическому благосостоянію гражданъ, мы можемъ подвести ихъ подъ двѣ рубрики: 1) тѣ мѣры, которыя, такъ или иначе, вліяютъ на состояніе всей вообще экономической жизни, во всѣхъ ея отдѣльныхъ проявленіяхъ; во 2) тѣ, которыя имѣютъ въ виду содѣйствіе тѣмъ или другимъ отраслямъ производства въ частности.

Къ числу мѣръ, предпринимаемыхъ въ цѣляхъ содѣйствія экономическому благосостоянію вообще, относятся слѣдующія; 1) охраненіе собственности, путемъ созданія условій, обезпечивающихъ ея безопасность; послѣдняя создаетъ увѣренность въ томъ, что каждый воспользуется плодами своего труда, а эта увѣренность есть одно изъ главнѣйшихъ условій производительности труда; 2) улучшеніе податной системы, гдѣ кромѣ уравнительности и неотяготительности налоговъ громадное значеніе имѣетъ отсутствіе произвола въ сборѣ податей. Несоотвѣтствіе сборовъ съ платежной способностью облагаемыхъ ими лицъ подрываетъ экономическое благосостояніе; отсутствіе же увѣренности въ томъ, что съ плательщиковъ не будетъ взято болѣе, нежели слѣдуетъ, равносильно отсутствію безопасности собственности и имѣетъ тѣ же разультаты [1]); 3) улучшеніе экономическихъ отношеній, вызываемыхъ администраціей и судомъ. Недостатокъ честности и способности въ судьяхъ и администраторахъ, медленность, хлопотливость и убыточность дѣлопроизводства,—ложатся тяжелымъ налогомъ на лицъ, имѣющихъ необходимость обращаться въ суды, въ виду этого улучшеніе администраціи и судопроизводство есть мѣра, содѣйствующая экономическому благосостоянію; 4) улучшеніе паспортной системы въ смыслѣ уничтоженія стѣсненій для свободнаго приложенія труда и уничтоженія паспортныхъ сборовъ, составляющихъ особый и нерѣдко довольно крупный видъ налога; 5) улучшеніе путей сообщенія, мѣра содѣйствующая въ особенности обмѣну экономическихъ благъ и косвен-

---

[1]) Дж. Ст. Милль.

нымъ образомъ вліяющая на производство; 6) улучшеніе системы мѣръ и вѣсовъ, имѣющее цѣлью также, главнымъ образомъ, облегчить переходъ экономическихъ благъ отъ однихъ лицъ къ другимъ; 7) улучшеніе денежной системы, имѣющее ту же цѣль; 8) кредитная система, посредствомъ которой государство ставитъ себѣ, между прочимъ, цѣлью облегченіе пріобрѣтенія капитала для безкапитальныхъ рабочихъ, т. е, имѣетъ въ виду привести въ равновѣсіе различныя категоріи лицъ, участвующихъ въ производствѣ и освободить трудъ отъ подавляющаго вліянія капитала; затѣмъ, кредитная система, въ высшей степени, способствуетъ обращенію экономическихъ благъ, такъ какъ кредитные знаки играютъ весьма часто роль денегъ, а послѣднія, какъ извѣстно, служатъ орудіемъ обращенія; наконецъ, 9) система страхованія, способствующая, если не сохраненію экономическихъ благъ въ ихъ конкректной формѣ отъ разрушенія и уничтоженія со стороны элементарныхъ силъ природы, то, по крайней мѣрѣ, сохраненію ихъ цѣнности. Всѣ перечисленныя мѣры, въ большей или меньшей степени, оказываютъ вліяніе на экономическое благосостояніе.

Гораздо труднѣе перечислить и систематизировать мѣры, предпринимаемыя государствомъ въ видахъ содѣйствія той или другой отрасли промышленности, въ частности. Вся промышленность можетъ быть раздѣлена на четыре самостоятельныя вѣтви, изъ которыхъ три первыя относятся къ производству экономическихъ благъ и послѣдняя—къ ихъ обращенію. Такими вѣтвями являются: промышленность добывающая, размножающая или сельско-хозяйственная, обработывающая и обмѣнивающая, хотя надо сознаться, что такая классификація и не всегда достигаетъ цѣли, такъ какъ нѣкоторые изъ видовъ труда заключаютъ въ себѣ элементы не одной только, но нѣсколькихъ видовъ промышленности; въ особенности это надо сказать о сельско-хозяйственной промышленности, въ сферѣ которой многія занятія имѣютъ характеръ промышленности обработывающей. Общій характеръ хозяйственной дѣятельности государства отражается и на каждой изъ этихъ вѣтвей промышленности въ отдѣльности. И здѣсь, какъ и въ первомъ случаѣ, эта дѣятельность можетъ имѣть положительный и отрицательный характеръ. Государство или положительными мѣрами поощряетъ тотъ или другой видъ произ-

водства, создавая условія, благодаря которымъ улучшалось бы качество и увеличивалось количество продуктовъ производства или обнаруживаетъ дѣятельность отрицательную, удаляя юридическія и экономическія препятствія для занятія тѣми или другими промыслами. Удаленіе юридическихъ препятствій, какъ вообще по отношенію ко всей экономической дѣятельности, такъ въ частности и въ отношеніи отдѣльныхъ ея видовъ, заключается, какъ уже было выше замѣчено, въ уничтоженіи, существующихъ привиллегій и монополій; удаленіе же экономическихъ препятствій сводится преимущественно къ отстраненію государствомъ самого себя отъ вмѣшательства въ производство, къ уничтоженію прежней стѣснительной регламентаціи. Предпринятіе же тѣхъ или другихъ мѣръ въ частности обусловливается знаніемъ фактическаго состоянія той или другой отрасли промышленности, хотя нѣкоторыя изъ такихъ мѣръ могутъ быть указаны даже съ чисто теоретической точки зрѣнія—таково, напримѣръ, образованіе учебныхъ заведеній для усовершенствованія и распространенія разнаго рода техническихъ знаній, содѣйствія учрежденію образцовыхъ фермъ, поощреніе съѣздовъ представителей разныхъ отраслей труда, содѣйствіе образованію выставокъ продуктовъ различныхъ отраслей труда и т. п.

Обратимся къ разсмотрѣнію мѣръ первой категоріи, т. е., тѣхъ, путемъ которыхъ государство стремится содѣйствовать экономическому благосостоянію вообще. Изъ этого рода мѣръ мы разсмотримъ только тѣ, которыя непосредственно направлены къ экономическому благосостоянію. Такимъ образомъ, мы разсмотримъ: 1) пути сообщенія; 2) систему мѣръ и вѣсовъ; 3) денежную систему; 4) кредитную систему и 5) систему страхованія. Что же касается другихъ мѣръ, то охраненіе собственности относится къ судопроизводству и полиціи; податная система входитъ въ сферу финансовой дѣятельности государства; улучшеніе экономическихъ отношеній, вызываемыхъ администраціей и судомъ, зависитъ отъ характера организаціи административныхъ и судебныхъ учрежденій; наконецъ, паспортная система относится къ полиціи безопасности.

Глава вторая.

ОБЩІЯ МѢРЫ СОДѢЙСТВІЯ ЭКОНОМИЧЕСКОМУ БЛАГОСОСТОЯНІЮ.

§ 90. Пути сообщенія.

Литература: *Майенъ*. Обзоръ Россіи въ дорожномъ отношеніи. 1900. *Рудченко П.* Дорожное дѣло въ нѣкоторыхъ иностранныхъ государствахъ и въ Россіи 1904. *Краткій очеркъ* развитія и дѣятельности вѣдомства путей сообщенія за 100 лѣтъ. 1898. *Правила* для плаванія по внутреннимъ воднымъ путямъ 1903. *Былимъ-Колосовскій*. Мѣстныя желѣзныя дороги въ Европѣ. 1903. *Плавтовъ*. Очерки русскаго желѣзнодорожнаго права. 1902. *Germerhausen A.* Das Wegereeht und Wegeverwaltung in Preussen. 2 Aufl. *La Rouelle*. De lègislation des chemins de fer. *Pietsch W.* Die Eisenbahngesetzgbung des deutschen Reiches 1902. *Ardouin-Dumazet*. L'Europe centrale et ses reseaux d'Etat. 1903. *Campedon E.* Rôle èconmique et sociale des vois de communication 1900.

Хорошее состояніе путей сообщенія оказываетъ чрезвычайно сильное вліяніе на благосостояніе вообще; но въ виду того, что вліяніе обнаруживается всего сильнѣе въ области экономической, мы помѣщаемъ и самое ученіе о путяхъ и средствахъ сообщеній и сношеній въ отдѣлѣ экономическомъ. Пути сообщеній оказываютъ общее вліяніе на весь экономическій бытъ, на всѣ виды производства. Хорошіе пути сообщенія сближаютъ производителей съ потребителями, усиливаютъ производство и удешевляютъ потребленіе; они способствуютъ уравненію цѣнъ и ихъ устойчивости, что, въ свою очередь, вліяетъ на правильность и устойчивость разныхъ видовъ хозяйства и производства, содѣйствуя усиленію производства; хорошіе пути сообщенія оказываютъ вліяніе также на переходъ отъ экстенсивныхъ формъ хозяйства къ интенсивнымъ. Они облегчаютъ передвиженіе представителей рабочей силы и тѣмъ оказываютъ вліяніе на установленіе болѣе

правильныхъ отношеній между трудомъ и капиталомъ. Они въ особенности содѣйствуютъ обращенію всякаго рода экономическихъ благъ и, слѣдовательно, развитію торговли, которая, благодаря, именно, путямъ сообщенія, стремится принять международный характеръ. Но помимо экономическаго вліянія, хорошіе пути сообщенія содѣйствуютъ успѣхамъ администраціи, облегчая надзоръ и средства изученія народныхъ потребностей; успѣхамъ науки и просвѣщенія, содѣйствуя болѣе быстрому распространенію знаній отъ центра къ государственной периферіи. Такое значеніе путей сообщенія давно уже признается государствомъ, которое и выступаетъ въ этой области съ своей вспомогательной дѣятельностью, отчасти организуя самостоятельныя предпріятія, отчасти поощряя и регулируя дѣятельность частныхъ лицъ и обществъ.

Пути сообщенія могутъ быть сухопутные и водяные; тѣ и другіе раздѣляются на естественные и искуственные. Впрочемъ дѣленіе на естественныя и искуственныя дороги не всегда можетъ быть строго проведено: такъ, водяные пути, бывшіе, до настоящаго времени, самымъ полнымъ выраженіемъ естественныхъ путей, подвергаются въ настоящее время различнымъ улучшеніямъ, напр., углубленіямъ и проч.

Естественные пути сообщенія. 1) *Сухопутныя дороги.* Въ первые періоды жизни европейскихъ государствъ не существовало вовсе никакой государственной дѣятельности которая имѣла бы цѣлью содѣйствовать улучшенію путей сообщенія. Въ феодальный періодъ въ городскихъ общинахъ предпринимались со стороны городскихъ совѣтовъ нѣкоторыя мѣры въ отношеніи удобства городскихъ улицъ. Внѣ городовъ дороги были несвободны, находясь въ собственности феодальныхъ землевладѣльцевъ, которые обусловливали проѣздъ по этимъ дорогамъ уплатою пошлинъ (tellonium и passagium) [1]). Проѣздъ по дорогамъ, кромѣ того, не отличался и безопасностью. Съ возникновеніемъ абсолютныхъ государствъ и паденіемъ феодализма возникаетъ хозяйственная дѣятельность

---

[1]) Исключеніе представляетъ Англія, гдѣ никогда не признавалось право частныхъ поземельныхъ собственниковъ на дороги.

государства въ отношеніи дорогъ, въ видѣ дорожной регаліи, которая первоначально имѣла чисто отрицательный характеръ, заключаясь, главнымъ образомъ, лишь въ тѣхъ или другихъ мѣрахъ противъ стѣсненій со стороны собственниковъ дорогъ. Затѣмъ государство постепенно проникается сознаніемъ необходимости улучшеній путей сообщенія въ видахъ содѣйствія народному хозяйству; появляются дорожные регламенты, дорожная полиція и организація; все это въ различныхъ государствахъ имѣетъ, конечно, свои особенности.

Въ настоящее время, въ отношеніи сухопутныхъ дорогъ государство обращаетъ вниманіе: во 1) на устройство дорожныхъ сооруженій, мостовъ, гатей и проч. Для этой цѣли образуются спеціальныя учебныя заведенія и сама постройка сооруженій ввѣряется лицамъ, имѣющимъ спеціальное образованіе; кромѣ того, государство ведетъ надзоръ за дорожными сооруженіями и привлекаетъ къ отвѣтственности лицъ, отъ которыхъ зависитъ удовлетворительное ихъ состояніе; 2) государство установляетъ обязанность исправленія дорогъ, которую возлагаетъ обыкновенно на органы самоуправленія— городскіе, сельскіе и земскіе, хотя въ нѣкоторыхъ государствахъ, какова, напр., Франція, завѣдываніе и управленіе дорогами находится въ значительной степени въ рукахъ центральныхъ органовъ; 3) государство организуетъ дорожное управленіе, въ особенности же, дорожную полицію, задача которой заключается въ охраненіи дорогъ противъ ненадлежащаго пользованія ими и намѣренной порчи. Дороги раздѣляются обыкновенно на разряды, именно, общинныя дороги, окружныя или уѣздныя и провинціальныя; разумѣется, въ различныхъ государствахъ эти названія неодинаковы; но сущность дѣла отъ этого не измѣняется.

Въ Россіи дороги раздѣляются на слѣдующіе разряды: 1) дороги главныхъ сообщеній; 2) дороги большихъ сообщеній; 3) дороги почтовыхъ сообщеній изъ губерніи въ губернію; 4) дороги уѣздныхъ, почтовыхъ и торговыхъ сообщеній и 5) дороги сельскія и полевыя. Къ государственнымъ или главнымъ дорогамъ относятся дороги, указанныя въ законѣ (Св. Зак. т. XII. Ч. I. Сводъ учрежденій и уставовъ путей сообщеній ст. 11); содержатся онѣ на государственный счетъ, однако, въ томъ только случаѣ, когда превращаются

въ шоссе. Остальные разряды дорогъ содержатся на счетъ земскихъ повинностей. Дороги большихъ сообщеній также указаны въ законѣ (ib. ст. 13); тѣ изъ нихъ, которыя обращаются въ шоссе, поступаютъ въ непосредственное завѣдываніе министерства путей сообщенія. Въ цѣляхъ удобства сообщеній законъ установляетъ слѣдующія требованія: дороги должны быть опредѣленной ширины: для перваго разряда 60 саж.; второго, третьяго и четвертаго—30, и для проселочныхъ дорогъ 3 сажени; проѣжающіе по дорогамъ, въ особенности по шоссе, не должны ихъ портить, причемъ законъ грозитъ за такую порчу наказаніемъ; требуется устройство мостовъ и плотинъ опредѣленной ширины, (3—4 саж.) изъ опредѣленнаго матеріала. Проселочныя дороги содержатся на счетъ частныхъ владѣльцевъ и сельскихъ обществъ.

Во Франціи сухопутныя сообщенія дѣлятся также на нѣсколько разрядовъ: національные или государственные пути, департаментскіе, сельскіе и общинные, городскіе; государственныя дороги содержатся на общегосударственныя средства и самое управленіе ими принадлежитъ министерству публичныхъ работъ, между тѣмъ какъ прочія дороги имѣютъ мѣстный характеръ, содержатся на земскія средства и управляются общественными учрежденіями, состоя въ вѣдомствѣ министерства внутреннихъ дѣлъ. Французское законодательство подробно опредѣляетъ способы проведенія, устройства и поддержанія дорогъ, ввѣряя непосредственную распорядительную дѣятельность въ этомъ случаѣ, за исключеніемъ дорогъ государственныхъ, мѣстнымъ общественнымъ учрежденіямъ [1]). Департаментскія дороги находятся въ вѣдѣніи генеральныхъ совѣтовъ, подъ контролемъ министерства внутреннихъ дѣлъ. Непосредственное завѣдываніе возлагается на мѣстныхъ инженеровъ и дорожныхъ агентовъ. Проселочныя дороги, соединяющія общины, и раздѣляющіяся еще на нѣсколько разрядовъ, находятся также въ непосредственномъ завѣдываніи казенныхъ инженеровъ и дорожныхъ агентовъ, подъ контролемъ префектовъ и министерства внутреннихъ дѣлъ. Проселочныя дороги содержатся на средства общинъ и на государственныя субсидіи.

---

[1]) *Foignet.* Droit administratif. 1901. p. 207—228.

Въ Пруссіи, какъ и въ другихъ германскихъ государствахъ, грунтовыя дороги находятся въ вѣдѣніи мѣстныхъ учрежденій, хотя государство ассигновало на это дѣло значительныя средства; въ вѣдѣніе мѣстныхъ органовъ были переданы и бывшія государственныя шоссе. Въ отдѣльных провинціяхъ Пруссіи существуютъ особые дорожные уставы Въ провинціяхъ Восточной Пруссіи и Познани существуютъ, на ряду съ другими, государственныя и военныя дороги, содержимыя на общегосударственныя средства. Въ цѣляхъ поддержанія дорогъ установлены и натуральныя повинности.

Въ Англіи большія дороги находятся въ завѣдываніи совѣтовъ графствъ и содержатся на счетъ мѣстныхъ сборовъ. Обыкновенныя дороги содержатся и завѣдуются окружными совѣтами.

2) *Водные пути сообщенія.* Водные пути сообщенія раздѣляются на морскіе и рѣчные. Управленіе по отношенію въ воднымъ путямъ сообщенія начинается послѣ паденія феодализма и уничтоженія тѣхъ препятствій для свободнаго пользованія этими путями, которыя возникали со стороны феодальныхъ землевладѣльцевъ. Съ образованіемъ абсолютныхъ государствъ, взамѣнъ частно-владѣльческой власти въ этой сферѣ, является водная регалія (Wasserregal), а затѣмъ постепенно, въ особенности въ теченіи XIX столѣтія, развивается принципъ свободы пользованія водными путями сообщенія. Главнѣйшими задачами управленіе въ этой сферѣ въ настоящее время является охраненіе и установленіе безопасности и удобства водныхъ сообщеній. Мѣрами, содѣйствующими развитію мореходства являются: 1) спеціальныя учебныя заведенія—высшія и низшія; 2) содѣйствіе со стороны правительства ссудами, матеріалами и опытными инженерами для постройки кораблей; 3) къ мѣрамъ безопасности относятся—устройство гаваней и пристаней, маяковъ и прочихъ знаковъ, образованіе лоцманскихъ артелей, опредѣленіе сигналовъ и правилъ при встрѣчѣ кораблей, учрежденіе спасательныхъ станцій, морское страхованіе и проч. Въ отношеніи рѣчныхъ путей имѣется въ виду: 1) свобода плаванія; 2) приспособленіе воднаго пути для прохода судовъ и установленіе порядка пользованія ими; 3) эксплоатація воднаго пути, опредѣленіе размѣра, устройства и передвиженія су-

довъ; 4) порядокъ пользованія береговою полосою или бечевникомъ; 5) огражденіе интересовъ судохозяевъ, судопромышленниковъ и судорабочихъ и др. мѣры.

Искусственные пути сообщенія. 1) *Желѣзныя дороги.* Желѣзнодорожная дѣятельность развивается лишь съ XIX столѣтія, и притомъ первоначально какъ дѣятельность частная съ предпринимательскимъ характеромъ. Но уже вскорѣ европейскія государства приходятъ къ сознанію, что желѣзно-дорожное дѣло не можетъ быть представлено исключительно частному усмотрѣнію; возникаетъ вопросъ о передачѣ желѣзныхъ дорогъ въ вѣдѣніе государства; вопросъ—ни теоретически, ни практически не пришедшій еще къ полному разрѣшенію, такъ что въ настоящее время существуютъ какъ частныя, такъ и государственныя желѣзныя дороги. Вмѣсто того, чтобы пріобрѣтать желѣзныя дороги въ собственность, государства подчиняютъ ихъ своему надзору и извѣстной регламентаціи, а взамѣнъ того оказываютъ хозяйственную поддержку частнымъ компаніямъ въ видѣ субсидій и гарантій. Однако, не смотря на такія субсидіи, желѣзныя дороги, находясь въ вѣдѣніи частныхъ компаній, не перестаютъ быть промышленными предпріятіями, при посредствѣ которыхъ преслѣдуются не общегосударственные интересы, не экономическое благосостояніе всѣхъ и каждаго, но частная выгода. Въ частности желѣзнодорожное дѣло въ *Англіи* покоится исключительно на принципѣ частныхъ дорогъ; правительство даетъ концессіи и ведетъ надзоръ [1]). Во *Франціи*, не смотря на существованіе здѣсь также системы частныхъ дорогъ—устраиваемыхъ на началахъ концессіи, успѣло развиться управленіе съ центрально-административнымъ характеромъ [2]).

Въ *Германіи* существуютъ какъ частныя, такъ и государственныя желѣзныя дороги. Мѣстныя желѣзныя дороги

---

[1]) Въ 1896 году изданъ законъ, создавшій льготныя условія для проведенія мѣстныхъ желѣзныхъ дорогъ. Въ англійскихъ колоніяхъ желѣзныя дороги или государственныя, или субсидированныя государствомъ.

[2]) Мѣстныя желѣзныя дороги возникли во Франціи еще въ 50-хъ годахъ XIX ст. при чемъ въ 1880 году былъ установленъ законодательный порядокъ разрѣшеній устройства такихъ дорогъ.

имѣютъ такое же значеніе, какъ и въ другихъ государствахъ. Въ *Россіи* большинство дорогъ находится въ рукахъ частныхъ компаній, хотя очень многія перешли уже въ руки государства. Въ видахъ наиболѣе удовлетворительнаго регулированія желѣзно-дорожнаго дѣла при министерствѣ путей сообщенія образованъ въ 1885 году желѣзно-дорожный совѣтъ, состоящій изъ правительственныхъ чиновниковъ и другихъ спеціалистовъ по желѣзно-дорожному дѣлу съ участіемъ также представителей частныхъ желѣзныхъ дорогъ. Совѣту предоставлено разсматривать проэкты новыхъ законовъ, относящихся до устройства, эксплоатаціи и хозяйства желѣзныхъ дорогъ; предположенія относительно измѣненій въ нынѣ дѣйствующихъ законахъ; правила, инструкціи, тарифы и всякіе другіе вопросы, какіе будутъ вносится на его обсужденіе министерствомъ путей сообщенія или другими славными начальниками отдѣльныхъ частей управленія. Вмѣстѣ съ тѣмъ выработанъ и новый желѣзно-дорожный уставъ.

Къ числу болѣе или менѣе общихъ положеній въ сферѣ желѣзнодорожнаго дѣла относятся слѣдующія. Устройство желѣзныхъ дорогъ акціонерными компаніями обусловливается: 1) предварительнымъ разрѣшеніемъ или концессіей 2) уставомъ компаніи. При этомъ опредѣляются: 1) складочный капиталъ и поверстная стоимость дороги; 2) устройство управленія компаніи; 3) направленіе линій, при чемъ государство наблюдаетъ, чтобы пункты почему-либо особенно важные не были обойдены; 4) сооруженія и мѣста для станцій; 5) правила относительно экспропріаціи частныхъ имуществъ на протяженіи линіи; 6) срокъ окончанія постройки и размѣръ залога, обезпечивающаго выполненіе этого условія; 7) надзоръ за сооруженіемъ и порядокъ открытія движенія. Помимо того въ уставахъ опредѣляется: устройство вагоновъ, скорость движенія и правила осторожности, тарифы, взысканія за поврежденія дороги, условія перехода желѣзной дороги въ собственность государства и прочее.

2) *Каналы.* Условія устройства каналовъ и сообщеній по нимъ въ существенныхъ чертахъ тѣ же, что и относительно желѣзныхъ дорогъ. Подобно послѣднимъ устройство каналовъ находится въ рукахъ частныхъ компаній, но государство можетъ выкупать каналы и пріобрѣтать ихъ въ свою собственность. Для устройства каналовъ выдаются кон-

цессіи подобно тому, какъ и для устройства желѣзныхъ дорогъ.

§ 91. Почтовыя сношенія.

Литература. *Казанскій П.* Всемірный почтовый союзъ. 1897. (Богатыя литературныя указанія). *Соколовъ И. И.* Важнѣйшія указанія современной науки о почтѣ и почтовыхъ сношеніяхъ. Почт.-телеграф. журн. 1893). *Озеровъ.* Почта въ Россіи и за границей (Русс. Экон. Обозр. 1902. № 11). *Dambach.* Das Gesetz uber d. Postwesen d. deutschen Reiches. 1902. *Fischer P.* Die deutsche Post und Telegraphen Gesetzgebung 1903. *Belloe A.* Les postés francaises. 1886. *Jaccottey P.* Traitè de lègislation et d'exploitation postales. 1891.

Необходимость особой организаціи почтовыхъ сношеній объясняется тѣмъ, что постоянныя и правильныя сношенія между людьми являются однимъ изъ важныхъ условій не только экономическаго благосостоянія, но и благосостоянія вообще. Организація почтовыхъ сношеній въ современномъ ея видѣ явилась не сразу, но имѣетъ свою длинную исторію. Въ средніе вѣка не могло быть почтовыхъ сношеній. Съ установленіемъ абсолютной государственной власти, правительства различныхъ государствъ начинаютъ предпринимать тѣ или другія мѣры въ видахъ устройства почтовыхъ сношеній; но первоначально имѣются въ виду только правительственныя нужды, частная же корресподенція была дѣломъ побочнымъ. Такой порядокъ вещей продолжался приблизительно до 18 ст. Въ теченіи этого столѣтія появляются почтовыя учрежденія въ видахъ содѣйствія частнымъ сношеніямъ; возникаетъ центральная организація и вообще система учрежденій почтоваго управленія. Но однако и въ эту вторую эпоху почтовое управленіе проникнуто несвойственнымъ ему финансовымъ характеромъ; правительства смотрятъ на почты, главнымъ образомъ, какъ на источникъ дохода, такъ что и при организаціи почтовыхъ учрежденій руководствовались не тѣмъ—удовлетворяютъ ли почтовыя учрежденія интересамъ публики, но, главнымъ образомъ тѣмъ, какой доходъ они приносятъ.

Только въ XIX столѣтіи выработывается мысль, что почтовыя учрежденія должны имѣть не финансовый, но попе-

чительный характеръ. Конечно, различныя государства, какъ въ отношеніи историческаго развитія почтовыхъ учрежденій, такъ и современнаго ихъ состоянія, представляютъ свои особенности. Такъ, въ Англіи устройство почтовыхъ сношеній относится еще ко времени Карла I. Но на прочныя основанія почтовое дѣло поставлено лишь съ реформы 1840 года. Въ настоящее время центральный почтамтъ учрежденъ въ Лондонѣ. Начальникъ почтъ имѣетъ положеніе министра и считается членомъ Кабинета; ему подчинены окружные инспектора [1]). Во Франціи до Генриха IV почтовыя учрежденія находились въ рукахъ правительства, но такъ какъ давали мало дохода, то министръ Сюлли ввелъ отдачу почтовыхъ учрежденій на откупъ частнымъ лицамъ; такой порядокъ вещей продолжался до конца 18 вѣка. Съ этого времени правительство снова беретъ почтовое дѣло въ свои руки, предоставляя частнымъ лицамъ только отдѣльныя вѣтви почтовой части, напр., перевозку пассажировъ. Установляется правильное почтовое управленіе на началахъ централизаціи [2]). Въ Германіи первыя правильныя почтовыя сношенія организуются частными лицами (семейство Taxis); по крайней мѣрѣ такъ было въ южной Германіи въ началѣ 16 в.; въ сѣверной Германіи правительства устраивали собственныя почтовыя учрежденія, при чемъ существовало до 20 особыхъ почтовыхъ управленій. Затѣмъ постепенно стала сознаваться необходимость объединенія почтовыхъ учрежденій различныхъ германскихъ государствъ, которое и было установлено съ образованіемъ Германской Имперіи. Въ настоящее время почтовое управленіе составляетъ предметъ общегерманскаго законодательства, за исключеніемъ Баваріи и Вюртемберга, гдѣ существуетъ особое почтовое управленіе, Во главѣ этого вѣдомства стоитъ общегерманское центральное—Das Reichs-

---

[1]) Для надзора за почтовымъ дѣломъ въ Шотландіи имѣется въ Эдинбургѣ генералъ-инспекторъ: для Ирландіи—секретарь въ Дуллинѣ.

[2]) Съ 1887 г. почтовое управленіе было соединено съ телеграфнымъ и ввѣрено особому министерству почтъ и телеграфовъ; въ настоещее время подчинено министерству торговли и промышленности. Мѣстное управленіе ввѣрено директорамъ почтъ и телеграфовъ; кромѣ того функціонируютъ главные инспектора. Морскія почтовыя сношенія завѣдуются особыми учрежденіями.

Post-Amt. Однако, правительства отдѣльныхъ государствъ имѣютъ право издавать распоряженія по почтовому управленію.

Различныя части почтоваго управленія не представляются, однако, объединенными въ одинаковой степени. Такъ это касается назначенія почтовыхъ чиновниковъ; высшіе изъ нихъ назначаются имперскимъ правительствомъ, между тѣмъ какъ низшіе—правительствами отдѣльныхъ государствъ; хотя и здѣсь нѣтъ чего-либо постояннаго; эти отношенія регулируются особыми договорами, на основаніи которыхъ отдѣльныя государства поступаются своими правами въ пользу германской имперіи. Доходы отъ почтоваго дѣла идутъ въ имперскую кассу. Почтовые договоры съ другими государствами заключаются также имперскимъ правительствомъ, съ согласія рейхстага и союзнаго совѣта; Баварія и Вюртембергъ и въ этомъ отношеніи пользуются самостоятельностью. Съ 1875 г. почтовое управленіе соединено съ телеграфнымъ и телефоннымъ. Мѣстное управленіе ввѣрено главнымъ директорамъ почтъ и телеграфовъ съ подчиненными ими должностными лицами разныхъ разрядовъ. На ряду съ задачами почтово-телеграфнаго управленія, въ учрежденіяхъ этого вѣдомства сосредочиваются также сберегательныя кассы и органы страхованія. Не игнорируются даже чисто научныя задачи: такъ, въ Берлинѣ устроенъ особый почтовый музей и почтовая библіотека.

Въ Россіи почтовое управленіе ставится на надлежащія основанія только съ 30-хъ годовъ XIX столѣтія Въ теченіи 18 в. и первую четверть XIX почтовое управленіе не могло быть организовано удовлетворительно, въ силу отсутствія удобныхъ путей сообщенія и недостатка свѣдущихъ людей для исполненія и веденія почтоваго дѣла. Съ 30-хъ годовъ начинается новый періодъ почтоваго дѣла въ Россіи. Организуется центральное управленіе въ видѣ министерства почтъ и телеграфовъ (съ 1865), которое затѣмъ (1868) соединяется съ министерствомъ внутреннихъ дѣлъ. Мѣстное и центральное управленіе съ 1885 г. объединено съ телеграфнымъ.

При организаціи почтовыхъ учрежденій имѣются въ виду слѣдующія цѣли: 1) скорость почтовыхъ сношеній, которая въ настоящее время, при развитіи желѣзныхъ дорогъ, не за-

ставляетъ желать ничего лучшаго; но скорость почтовыхъ сношеній обусловливается и другими причинами; такъ, напр., она въ значительной степени зависитъ отъ того или другого состоянія технической стороны почтоваго дѣла; 2) вѣрность доставленія почтовой корреспонденціи, что достигается, между прочимъ, страхованіемъ писемъ и денежной корреспонденціи; вмѣстѣ съ этимъ связанъ вопросъ о тайнѣ переписки, т. е., о нераспечатываніи писемъ; правило это во многихъ государствахъ проведено законодательствомъ, но имѣетъ и исключенія, предусматриваемыя отчасти закономъ, отчасти дѣлаемыя правительственными распоряженіями; 3) почтовое управленіе должно удовлетворять и возможной дешевизнѣ, что достигается путемъ пониженія таксы на письма. При организаціи почтовой части не должно забывать, что почтовое управленіе, по своей сущности, имѣетъ не финансовый, но попечительный характеръ. Если почтовыя учрежденія и могутъ доставлять доходъ, то это не главная ихъ цѣль, но побочное обстоятельство. Дешевизна почтовыхъ сношеній вліяетъ до нѣкоторой степени на развитіе народа, въ виду того, что облегчаетъ распространеніе знаній, въ видѣ быстрой и повсемѣстной пересылки газетъ, журналовъ, книгъ.

Нельзя умолчать о томъ, что въ государствахъ, гдѣ ощущается еще недостатокъ въ повсемѣстномъ распространеніи желѣзныхъ дорогъ, и въ особенности въ тѣхъ государствахъ, которыя имѣютъ обширную территорію, какъ, напр., Россія, организація почтовыхъ сношеній въ смыслѣ повсемѣстнаго распространенія почтовыхъ линій представляетъ громадныя затрудненія. На помощь правительству являются въ такихъ случаяхъ земства, организуя, такъ называемую, земскую почту, служащую дѣлу сношеній между селеніями; земскія почты существуютъ, однако, далеко не повсемѣстно и вообще это дѣло заставляетъ еще желать многихъ улучшеній.

Къ сказанному слѣдуетъ прибавить, что съ 1874 г. образовался между различными государствами почтовый союзъ, который весьма быстро развивался по числу входящихъ въ него странъ, такъ что вскорѣ уже получилъ названіе всемірнаго почтоваго союза; онъ охватываетъ государства всѣхъ частей свѣта и лишь очень немногія государства не примкнули къ этому союзу. На состоявшемся почтовомъ конгрессѣ въ Бернѣ въ 1874 г. и на послѣдующихъ конгрессахъ и

конференціяхъ въ различныхъ мѣстахъ были выработаны правила общія и обязательныя для всѣхъ участниковъ почтоваго союза, поскольку вопросъ можетъ касаться пересылки разнаго рода корреспонденціи изъ одной страны въ другую. Исполнительнымъ органомъ всемірнаго почтоваго союза является международное почтовое бюро, имѣющее свою резиденцію въ Швейцаріи, въ Бернѣ. Бюро играетъ роль посредника между отдѣльными государствами, которыя доставляютъ въ бюро всѣ необходимыя свѣдѣнія; бюро издаетъ почтовый журналъ (L'Union postale) и словарь почтовыхъ учрежденій; оно занимается всѣми тѣми изслѣдованіями и работами, которыя ему поручаются въ интересахъ почтовой уніи, оно даетъ разъясненія отдѣльнымъ государствамъ на ихъ запросы относительно международной и національной службы, спорныхъ вопросовъ, международныхъ финансовыхъ расчетовъ. Союзъ имѣетъ тенденцію рѣшать спорные вопросы третейскимъ судомъ. Огромное значеніе всемірнаго почтоваго союза стоитъ внѣ всякаго сомнѣнія и не требуетъ никакихъ разъясненій.

§ 92. Телеграфныя сношенія.

Литература. *Казанскій П. Е.* Всемірный телеграфный союзъ. 1897. *Fischer P.* Telegraphie und Telephonie (Handworterbuch des Statswiss. V. Conrad, Elster, Lexis, Loening) 1901 B. VII.

Устройство телеграфныхъ учрежденій обезпечиваетъ особую, недостигаемую почтовыми учрежденіями, быстроту сношеній. Первоначально телеграфы, подобно почтамъ, служили лишь правительственнымъ интересамъ и телеграфная корреспонденція состояла главнымъ образомъ изъ правительственныхъ депешъ. Съ развитіемъ желѣзнодорожнаго дѣла телеграфы получили особенное значеніе, служа средствомъ регулированія времени отхода поѣздовъ и предупрежденія несчастныхъ случаевъ. Служа этой цѣли, желѣзнодорожные телеграфы принимали и частную корреспонденцію, пока это дѣло не взяло въ свои руки правительство. Впрочемъ въ нѣкоторыхъ государствахъ, какъ, наприм., въ Англіи, устройство телеграфовъ до сихъ поръ остается въ рукахъ частныхъ лицъ.

Телеграфы имѣютъ въ настоящее время громадное значеніе въ отношеніи торговыхъ сношеній. Что касается телеграфной администраціи, то въ западно-европейскихъ государствахъ признано полезнымъ соединить ее съ почтовой, ввѣряя однимъ и тѣмъ же лицамъ. Система эта введена и въ Россіи, такъ что вмѣсто различныхъ почтовыхъ и телеграфныхъ учрежденій существуютъ соединенныя почтово-телеграфныя.

Въ цѣляхъ международныхъ телеграфныхъ сношеній образовался международный телеграфный союзъ, хотя и не столь обширный, какъ почтовый. Отдѣльныя государства опредѣляютъ порядокъ взаимныхъ телеграфныхъ сношеній путемъ договоровъ. Изобрѣтеніе безпроводнаго телеграфа открываетъ для телеграфныхъ сношеній блестящее будущее. На ряду съ телеграфами развились въ послѣднее время телефонныя сношенія на далекихъ разстояніяхъ; въ скоромъ времени вся Европа будетъ покрыта телефонной сѣтью.

§ 93. Система мѣръ и вѣсовъ.

Литература. *Жолцинскій.* Новый законъ о мѣрахъ и вѣсахъ. 1902. *Barczynski.* Handbuch des deutschen Mass und Gewichtswesens. 1896. *Hopf.* Mass und. Gewichtswesen. 1901. (Hndwrtrb. Conrad. B. V). *Казанскій П.* Международный союзъ мѣръ и вѣсовъ. 1897.

Необходимость одинаковой, закономъ установленной системы, мѣръ и вѣсовъ, возникаетъ съ возникновеніемъ торговыхъ сношеній. По мѣрѣ признанія этой необходимости, государство стремится къ установленію одинаковой системы мѣръ и вѣсовъ и создаетъ органы для наблюденія за тѣмъ, чтобы въ этомъ отношеніи не было злоупотребленій. Отсюда, требованіе, чтобы въ обращеніи употреблялись лишь штемпелеванные мѣры и вѣсы; отсюда устройство въ городахъ публичныхъ мѣръ и вѣсовъ. Первоначально заботу о правильности мѣръ и вѣсовъ брали на себя города; позднѣе это дѣло перешло въ руки государственной власти. Самой лучшей мѣрой признается въ настоящее время французская метрическая, въ отношеніи счета—децимальная. Метрическая система принята почти повсемѣстно въ Западной Европѣ.

Въ 1875 году на парижской конференціи, въ которой участвовали многія европейскія и американскія государства, было постановлено образовать постоянное бюро мѣры и вѣса. На бюро было возложено изготовленіе и удостовѣреніе прототиповъ метра и килограмма. Къ 1890 году образцовыя мѣры были уже изготовлены и служатъ для провѣрки мѣръ отдѣльныхъ государствъ, вошедшихъ въ соглашеніе.

Въ *Германіи* метрическая система введена въ 1868 г. Въ 1889 году были приняты установленные международнымъ бюро образцы, что и было санкціонировано имперскимъ закономъ 1893 г. 26 апрѣля. Еще раньше въ 1884 г. были установлены правила штемпелеванія вѣсовъ и мѣръ. Въ Пруссіи, какъ и въ другихъ государствахъ, для провѣрки мѣръ и вѣсовъ производятся внезапныя ревизіи торговыхъ и промышленныхъ заведеній. Съ 1902 г. введены штемпелеванные электрическіе измѣрители (счетчики электрической энергіи). Наблюденіе за всѣми мѣрами и вѣсами и регулированіе всего этого дѣла въ предѣлахъ, установленныхъ закономъ, принадлежитъ особой коммиссіи, входящей въ составъ имперскаго министерства внутреннихъ дѣлъ. Но въ каждомъ изъ германскихъ государствъ существуютъ и свои учрежденія; такъ въ *Пруссіи* это дѣло входитъ въ вѣдомство министерства торговли и промышленности, которому и подчинены соотвѣтствующія должностныя лица. Во *Франціи* существуютъ должности главныхъ надзирателей за мѣрами и вѣсами и въ каждомъ округѣ особые надсмотрщики. Въ *Англіи* метрическая система не принята и необязательна, хотя и допускается. Высшимъ контролирующимъ учрежденіемъ является министерство торговли, которому подчинены инспекторы.

Въ Россіи же господствуетъ особая система мѣръ и вѣсовъ, не имѣющая ничего общаго съ системой метрической. Впрочемъ, послѣдняя принята у насъ въ таможенномъ вѣдомствѣ, въ видахъ, главнымъ образомъ, облегченія международныхъ торговыхъ сношеній. Система децимальная практикуется иногда въ аптекахъ. Наблюденіе за мѣрами и вѣсами, а также клейменіе и провѣрка ихъ возложена на особыя присутствія въ казенныхъ палатахъ—въ губернскихъ городахъ и на городскія думы въ прочихъ мѣстахъ. Та же обязанность лежитъ и на земскихъ управахъ.

По новому закону о мѣрахъ и вѣсахъ въ Россіи, изданному 4 іюня 1899 года, кромѣ русскихъ мѣръ, дозволяется примѣнять въ торговлѣ, по взаимному соглашенію, и метрическія мѣры. Образцовые фунтъ и аршинъ хранятся въ главной палатѣ мѣръ и вѣсовъ. Общее завѣдываніе мѣрами и вѣсами возложено на министерство торговли. Для повѣрки и клейменія примѣняемыхъ въ торговлѣ и промышленности мѣръ и вѣсовъ образованы въ разныхъ мѣстахъ повѣрочные палатки, районъ дѣйствій которыхъ опредѣляется министромъ торговли. Всѣ мѣры и вѣсы, примѣняемые въ торговлѣ и промышленности, должны быть снабжены установленнымъ повѣрительнымъ клеймомъ; надзоръ за этимъ возлагается на мѣстные полицейскіе органы, а равно на мѣстные органы промыслового надзора; черезъ каждые три года производится провѣрка мѣръ и вѣсовъ чрезъ особыхъ повѣрителей, посылаемыхъ въ наиболѣе населенныя мѣста, а равно должны быть производимы и внезапныя ревизіи. Виновные въ нарушеніи постановленій о мѣрахъ и вѣсахъ, подвергаются взысканіямъ, опредѣленнымъ въ уголовныхъ законахъ.

§ 94. Монетная и денежная система.

Литература. *Haupt.* Histoire monétaire de notre temps. 1886. *Lexis.* Das Münzwesen der neueren Zeit. 1901. (Hdb. Conrad. B. V.). *Hucke I.* Das Geldproblem und die sociale Frage. 1903. *Lahn I.* Der Kreislauf des Geides und der Mechanismus des Sociallebens. 1902. *Гурьевъ А.* Денежное обращеніе въ Россіи въ XIX в. 1903. *Lexis.* Papiergeld. 1901. (Hdb. Conrad. B. VI.). *Никольскій П. А.* Бумажныя деньги въ Россіи. 1892. *Мигулинъ П.* Реформа денежнаго обращенія въ Россіи. 1902. *Кашкаровъ М.* Денежное обращеніе въ Россіи. 1898. *Евреиновъ Г.* Реформа денежнаго обращенія. 1896. *Талицкій.* Бумажный рубль, его теорія и практика. 1895. *Трубниковъ К.* Регулированіе денежной системы. 1896.

Необходимость монеты обнаружилась уже въ древнѣйшія времена. Съ образованіемъ болѣе или менѣе правильно организованныхъ обществъ, съ развитіемъ сношеній между народами, первобытный способъ непосредственной мѣны уже не

могъ удовлетворять нуждамъ развивающихся обществъ. Въ слѣдствіе этого уже рано почувствовалась необходимость въ установленіи мѣры, могущей служить единицей для измѣренія цѣнности предметовъ. Предметы, назначенные служить такой единицей въ различныхъ странахъ, первоначально были неодинаковы, но вообще являлись или предметами общенеобходимыми, или цѣнными и рѣдкими. Затѣмъ уже скоро пришли къ сознанію, что деньги должны удовлетворять извѣстнымъ условіямъ. Такими условіями или качествами были признаны—цѣнность, дѣлимость и способность къ передвиженію. Въ виду того, что этими качествами обладаютъ въ высшей степени благородные металлы, они и являются, уже съ IV вѣка, въ качествѣ орудія мѣны. Въ настоящее время во всѣхъ цивилизованныхъ государствахъ денежными единицами служатъ золото и серебро, а въ качествѣ размѣнной монеты никель и мѣдь. Организація монетнаго дѣла принадлежитъ въ большинствѣ случаевъ правительству, которое устанавливаетъ мѣру и вѣсъ монетъ. Такимъ образомъ, въ настоящее время въ большинствѣ государствъ существуетъ монетная регалія. При этомъ, правительство беретъ въ свои руки организацію монетной системы лишь въ видахъ правильнаго регулированія монетнаго дѣла. Въ наукѣ и жизни выработались, въ отношеніи завѣдыванія правительствомъ монетнымъ дѣломъ, нѣкоторыя требованія: такъ признается, что правительство должно остерегаться дѣлать изъ него источникъ дохода; монетный промыселъ долженъ лишь покрывать издержки производства; оффиціально объявленная цѣнность монеты должна по возможности соотвѣтствовать ея дѣйствительной экономической цѣнности, т. е., номинальная цѣнность монеты должна быть по возможности близка къ реальной; исключеніе отсюда можетъ представлять только мелкая монета, предназначенная для мелкихъ ежедневныхъ оборотовъ; она называется размѣнной монетой и чеканится и не изъ благородныхъ металловъ.

Въ монетномъ дѣлѣ слѣдуетъ различать слѣдующія три понятія: 1) монету, 2) валюту и 3) бумажныя деньги.

Въ монетную систему въ тѣсномъ смыслѣ слова входятъ: чеканка монеты и ея сортировка, т. е., система различныхъ раздѣленій единицъ цѣнности. Въ отношеніи чеканки существуютъ различные пріемы и способы, что составляетъ уже дѣло техники: въ отношеніи системы монетъ слѣдуетъ замѣтить,

что въ теченіи XIX столѣтія все болѣе и болѣе сознается необходимость единства системы, необходимость установленія одной международной монетной системы.

Отъ монеты вообще надо отличать валюту.

Валютой называется закономъ признанная платежная способность монеты, установляемая въ видахъ устраненія произвола въ совершеніи платежей. Если въ странѣ главной монетой является серебро, то возникаетъ понятіе о серебряной валютѣ, если золото—о золотой. При серебряной валютѣ золото является товаромъ, при золотой валютѣ серебро является въ видѣ размѣнной монеты. Если та и другая монета служатъ главными, возникаетъ понятіе о двойной валютѣ, это то, что называютъ биметализмомъ. Во внутренней торговлѣ наиболѣе удобной является двойная валюта, но въ международной—золотая валюта.

Наконецъ, въ отношеніи бумажныхъ денегъ слѣдуетъ прежде всего установить различіе ихъ отъ кредитныхъ бумагъ. Недостатокъ въ деньгахъ, затрудненія въ платежахъ монетой и другія условія вызываютъ, безъ всякаго участія государства, но совершенно естественнымъ путемъ, появленіе разнаго рода цѣнныхъ бумагъ, въ качествѣ платежнаго средства, замѣняющаго монету. Всѣ эти цѣнныя бумаги отличаются, однако, отъ денегъ тѣмъ характеристическимъ признакомъ, что они вовсе не имѣютъ закономъ установленной платежной способности, такъ что никто юридически не обязанъ принимать эти бумаги въ качествѣ платежа. Надо замѣтить, что въ торговомъ мірѣ, въ особенности, въ крупныхъ предпріятіяхъ, торговыя операціи производятся въ дѣйствительности почти безъ посредства денегъ, но, именно, при помощи цѣнныхъ бумагъ, цѣнность которыхъ заключается не въ нихъ самихъ, но въ платежной способности третьихъ лицъ. Но коль скоро государство присваиваетъ какому-либо роду подобныхъ бумагъ платежную способность или валюту, то возникаетъ понятіе бумажныхъ денегъ. Поэтому ни одна цѣнная бумага не имѣетъ значенія бумажныхъ денегъ, коль скоро она не имѣетъ законной валюты. Вопросъ о бумажныхъ деньгахъ сводится такимъ образомъ къ тому, при какихъ условіяхъ государство должно присвоивать валюту кредитнымъ бумагамъ. Если бумажныя деньги есть дѣйствительныя деньги, но не кредитныя бумаги, то первымъ изъ условій выпуска бумажныхъ денегъ является

недостатокъ въ платежныхъ средствахъ, что выражается въ поднятіи цѣнъ за пользованіе деньгами. Однако, въ практической жизни нѣтъ возможности съ точностью опредѣлить потребность въ бумажныхъ деньгахъ и, слѣдовательно, то количество, какое необходимо пустить въ обращеніе. Тѣмъ не менѣе государство всегда стремится по возможности сохранять въ обращеніи такое количество денегъ, какое необходимо для производства платежей, т. е., оно бываетъ принуждено, смотря по обстоятельствамъ—то увеличивать, то уменьшать количество находящихся въ обращеніи денегъ. Такія операціи государство можетъ производить лишь при помощи бумажныхъ денегъ, такъ какъ увеличеніе количества металлическихъ денегъ не находится во власти государства. Самое производство операцій съ бумажными деньгами, т. е., увеличеніе количества ихъ или уменьшеніе, не можетъ быть производимо правительствомъ, такъ какъ оно не можетъ обладать необходимыми въ этой сферѣ фактическими знаніями, но поручается особому, спеціально для финансовыхъ операцій созданному органу,—банку.

Въ систему ученія о бумажныхъ деньгахъ входятъ три вопроса: 1) организація того учрежденія, которое завѣдуетъ бумажными деньгами; 2) установленіе принциповъ относительно количества бумажныхъ денегъ; 3) безопасность бумажныхъ денегъ.

Что касается организаціи банка (Notenbank), то она подобна организаціи другихъ промышленныхъ предпріятій, такъ какъ дѣятельность банка имѣетъ въ виду, именно, интересы промышленной жизни. Но организація банка имѣетъ и существенныя различія отъ другихъ промышленныхъ предпріятій и промышленныхъ обществъ; эти различія заключаются, главнымъ образомъ, въ двухъ моментахъ: 1) банкъ пользуется автономіей, т. е., онъ имѣетъ право и возможность путемъ выпуска или уничтоженія бумажныхъ денегъ, увеличивать или уменьшать находящееся въ обращеніи количество денегъ вообще; 2) банкъ, какъ административное учрежденіе, стоитъ подъ верховнымъ надзоромъ государства. Поэтому однимъ изъ самыхъ важныхъ вопросовъ въ банковомъ дѣлѣ является вопросъ о границѣ между самостоятельностью банка и верховнымъ надзоромъ государства. Въ этомъ отношеніи надо различать системы—англійскую и французскую. Англійская

система состоитъ въ томъ, что правительство опредѣляетъ лишь максимальную цифру выпуска бумажныхъ денегъ, причемъ установленіе максимума можетъ быть опредѣлено или абсолютной цифрой, или же извѣстнымъ отношеніемъ къ металлическому фонду. Французская система состоитъ въ томъ, что количество выпускаемыхъ бумажныхъ денегъ предоставляется вполнѣ усмотрѣнію банка. Различіе въ сущности обѣихъ системъ вызываетъ и различіе въ управленіи. Французская система требуетъ болѣе строгаго контроля, нежели англійская, въ силу чего и организація банка по англійской системѣ носитъ по преимуществу общественный характеръ, между тѣмъ какъ по французской системѣ эта организація получаетъ бюрократическую форму.

Задача управленія въ отношеніи бумажныхъ денегъ заключается, затѣмъ, въ томъ, чтобы обезпечить имъ одинаковую цѣнность съ металлическими деньгами. Принципами государственной дѣятельности въ этомъ случаѣ являются слѣдующіе: 1) существованіе въ государствѣ только одного банка, имѣющаго право выпускать бумажныя деньги; 2) соотвѣтствіе суммы или количества бумажныхъ денегъ съ количествомъ металлическихъ денегъ; 3) стремленіе банка въ своихъ операціяхъ на первомъ планѣ достигнуть прочности и безопасности операцій и затѣмъ уже выгоды; 4) уклоненіе банка отъ промышленныхъ предпріятій и открытіе кредита лишь для платежей; 5) наличность извѣстнаго запаса бумажныхъ денегъ; 6) публичность банковыхъ операцій. Наконецъ, при обсужденіи вопроса о необходимости выпуска бумажныхъ денегъ и количества такого выпуска, имѣется въ виду не потребность въ производствѣ разсчетовъ, которая можетъ быть удовлетворена частной предпріимчивостью, но потребность въ производствѣ платежей, которые должны производиться на наличныя деньги. Такими платежами являются, напримѣръ, налоги и долги по реальному кредиту.

§ 95. Кредитная система.

Литература. *Мудровъ*. Очерки мелкаго народнаго кредита. *Косинскій*. Учрежденія для мелкаго кредита въ Германіи. *Schmid F.* Materialien zur Kenntnis des Personatkredits. 1898. *Henry W. Wolff.* People's banks

1896. *Th. Krauss.* Geschichte, Statistik und Beschreibung der ländlichen Genossenschaften der Raifeisenscher Organisation. 1899. *Ходскій.* Поземельный кредитъ въ Россіи. 1882. *Хрулевъ.* Нашъ ипотекарный кредитъ. 1898. *Герценштейнъ.* Ипотечные банки въ Германіи. 1902. *Мицевскій.* Земельный кредитъ акціонерныхъ земельныхъ банковъ. 1902. *Wegener.* Die Landschaften und die preussischen Hypothekenactienbanken (Hirths annalen 1898. S. 544—607) Em. *Vliebergh.* le crèdit foncier. 1899. *Мигулинъ.* Русскій государственный кредитъ 1903. *Субботинъ.* Основы промышленнаго кредита въ Россіи. 1903. *Гурьевъ.* Очеркъ развитія кредитныхъ учрежденій въ Россіи. 1904. *Kaemmerer.* Reichsbank und Geldumlauf. 1897.

При неравномѣрномъ распредѣленіи капиталовъ въ настоящее время нерѣдко случается, что капиталы находятся въ такихъ рукахъ и вообще въ такомъ положеніи, что не употребляются съ производительными цѣлями и остаются мертвыми; съ другой стороны лица, занимающіяся какимъ-либо промысломъ, вообще полезными предпріятіями, часто не имѣютъ для этого достаточнаго капитала. Такимъ образомъ, при этихъ условіяхъ, какъ капиталъ, такъ и трудъ,—могутъ остаться непроизводительными. На помощь такому порядку вещей и въ качествѣ его корректива, является кредитъ. Подъ кредитомъ надо, слѣдовательно, понимать возможность для лицъ, нуждающихся въ капиталѣ, пріобрѣтать его отъ капиталистовъ, при выполненіи извѣстныхъ обязанностей. Соединяя трудъ съ капиталомъ, кредитъ въ этомъ смыслѣ является понятіемъ экономическимъ и разсмотрѣніе и изложеніе его есть дѣло политической экономіи. Но кредитъ можетъ быть разсматриваемъ и съ другой точки зрѣнія. Давая труду хозяйственную возможность его приложенія, кредитъ создаетъ въ то же время условія для возвышенія человѣческой личности вообще, условія для ея развитія и совершенствованія; въ виду этого кредиту придается громадное соціально-политическое значеніе, въ немъ иногда видятъ средство разрѣшенія столь роковаго для настоящаго времени вопроса о противорѣчіи между трудомъ и капиталомъ, въ немъ видятъ будущее народнаго хозяйства и общества. Государство, признавая съ своей стороны такое великое значеніе кредита въ народной жизни, не можетъ оставаться къ нему равнодушнымъ. Его обязанность въ отношеніи кредита заключается въ томъ, чтобы создать условія пользованія кредитомъ, гдѣ условія эти не

могутъ быть созданы частными лицами, затѣмъ, и въ сферѣ частной дѣятельности государство не можетъ оставить дѣло кредита вполнѣ и безусловно на усмотрѣніи частныхъ лицъ; оно является со своей дѣятельностью, въ особенности въ виду необходимости гарантировать выполненіе условій, порождаемыхъ кредитомъ. Такимъ образомъ, мы видимъ, что кредитъ можетъ быть разсматриваемъ какъ съ экономической, такъ и административной точки зрѣнія. Въ виду того, что характеръ государственной дѣятельности въ этой сферѣ обусловливается прежде всего хозяйственной стороной кредита, мы должны первоначально охарактеризовать кредитъ, именно, съ этой стороны, чтобы затѣмъ имѣть возможность уяснить себѣ административную сторону кредита.

Необходимымъ условіемъ кредита является увѣренность со стороны кредитора, что данная имъ въ кредитъ цѣнность будетъ дѣйствительно ему возвращена. Такая увѣренность имѣетъ мѣсто только въ томъ случаѣ, когда существуетъ хозяйственная способность заемщика къ уплатѣ долга. Въ виду того обстоятельства, что хозяйственная способность должника можетъ быть различной, возникаетъ раздѣленіе и самаго кредита на виды, которые не случайны и не произвольны, но обусловливаются самой природой хозяйственной жизни. Такими видами кредита являются: 1) *личный кредитъ*, при которомъ кредиторъ находитъ увѣренность въ возвращеніи ему долга въ личной отвѣтственности должника и во всей совокупности условій его хозяйственной жизни; 2) *реальный кредитъ*, возникающій тогда, когда кредиторъ въ обезпеченіе долга получаетъ исключительное право на опредѣленное имущество должника, чтобы имѣть возможность, въ случаѣ неисполненія со стороны послѣдняго принятыхъ имъ на себя обязательствъ, возвратить выданную въ кредитъ сумму. Кредиторъ въ данномъ случаѣ является собственникомъ, если не самаго имущества должника, то цѣнности этого имущества. Отсюда возникаетъ понятіе *права залога*, которое въ отношеніи поземельнаго владѣнія, называется *ипотекой*; 3) *промышленный кредитъ*, сущность котораго заключается въ томъ, что кредиторъ увѣренность въ возвращеніи ему долга находитъ не въ личности должника и не въ его имуществѣ, но въ производительной силѣ предпріятія. Такимъ образомъ, здѣсь платежная способность должника лежитъ не въ какомъ-

либо отдѣльномъ владѣніи, но въ платежной способности третьихъ лицъ, которые покупаютъ продукты предпріятія. Сущность предпринимательскаго кредита состоитъ, слѣдовательно, въ томъ, что онъ покоится на отношеніяхъ не двухъ, но, по крайней мѣрѣ, трехъ лицъ. Предпринимательскому кредиту придается особенно большое значеніе именно въ силу его всеобъемлемости, въ силу того, что онъ является выраженіемъ движенія вообще всей хозяйственной жизни. Таковы виды кредита, основывающіеся на характерѣ увѣренности кредитора въ возвращеніи ему капитала; но каждый кредитъ требуетъ кромѣ возвращенія капитала, также уплату процентовъ, которая обусловливается характеромъ употребленія или приложенія занятаго капитала.

Организаціей кредита называется образованіе самостоятельныхъ кредитныхъ предпріятій для каждаго изъ трехъ родовъ кредита—личнаго, реальнаго и предпринимательскаго. Организація эта имѣетъ двѣ стороны—1) хозяйственную и 2) административную, подобно тому, какъ и вообще кредитъ. Первымъ необходимымъ условіемъ хозяйственной организаціи кредита является капиталъ, соотвѣтствующій требованіямъ кредита. Эти требованія зависятъ отъ развитія народнаго хозяйства. На низкой ступени этого развитія не существуетъ кредита въ собственномъ смыслѣ слова; здѣсь есть только заемъ и долгъ; право кредита есть частное право. Но когда хозяйственная жизнь народа достигаетъ извѣстной, болѣе или менѣе значительной, ступени развитія, кредитъ дѣлается потребностью народной жизни и перестаетъ быть исключительно институтомъ частнаго права. Въ это время появляются кредитныя учрежденія, банки, а затѣмъ и кредитныя общества.

До сихъ поръ шла рѣчь лишь о хозяйственной сторонѣ кредита. Скажемъ нѣсколько словъ о его административной сторонѣ. Если принципъ современной государственной дѣятельности въ сферѣ внутренняго управленія заключается въ томъ, что государство создаетъ условія развитія и благосостоянія, то и въ сферѣ кредита эта дѣятельность покоится на томъ же принципѣ. Отсюда слѣдуетъ, что само государство собственно говоря, не должно предпринимать кредитныхъ операцій, но лишь содѣйствовать устройству кредитныхъ учрежденій со стороны частныхъ лицъ и обществъ и регулировать дѣятельность этихъ учрежденій при посредствѣ законодатель-

ства и управленія. Такимъ образомъ, созданіе тѣхъ условій, при которыхъ дѣлается возможнымъ появленіе кредитныхъ учрежденій, представляетъ первую и существенную задачу управленія по отношеніи къ кредиту. Но этимъ не ограничивается еще дѣятельность государства. Самыя кредитныя сдѣлки, удовлетвореніе требованій кредитора со стороны должника и проч., вызываютъ также государственную дѣятельность, создаютъ даже особую самостоятельную область права и судопроизводства. Наконецъ, современное государство не только содѣйствуетъ кредиту, но и само его организуетъ отъ своего имени.

Въ частности, въ *отношеніи личнаго кредита* государственная дѣятельность заключается въ слѣдующемъ.

Личный кредитъ является прежде всего частнымъ дѣломъ, двусторонней сдѣлкой. Но въ виду того, что сдѣлки подобнаго рода имѣютъ въ обществѣ очень большое распространеніе, въ виду затѣмъ необходимости доставленія кредита въ случаяхъ личной нужды, государство принуждено встать къ личному кредиту въ извѣстныя отношенія. Дѣятельность его въ этой сферѣ пріурочивается къ двумъ моментамъ: 1) оно регулируетъ личный кредитъ, т. е., установляетъ юридическія условія для его возникновенія и создаетъ возможность возвращенія отданнаго въ кредитъ капитала; 2) создаетъ условія пользованія кредитомъ, въ видахъ огражденія лицъ, нуждающихся въ капиталѣ отъ эксплуатаціи ростовщиковъ; государство въ этомъ случаѣ содѣйствуетъ устройству учрежденій личнаго кредита—ссудныхъ кассъ, ломбардовъ и проч. Въ дѣлѣ регулированія личнаго кредита государство установляло въ прежнее время, такъ называемые, законные проценты. Въ настоящее время, однако, какъ государство, такъ и наука, пришли къ убѣжденію, что опредѣленіе законнаго процента покоится на ложныхъ основаніяхъ, что величина процентовъ обусловливается извѣстными народно-хозяйственными законами и что при вліяніи этихъ законовъ опредѣленіе величины процента со стороны правительства не имѣетъ никакого значенія; слѣдствіемъ такой правительственной регламентаціи является или упадокъ кредита, или обходъ закона. Затѣмъ, государственная дѣятельность, регулирующая личный кредитъ, имѣетъ свое приложеніе и въ отношеніи выполненія кредитнаго обязательства. Кредитное обязательство, имѣющее одного опре-

дѣленнаго кредитора, называется вообще *долговымъ свидѣтельствомъ*; если долговое свидѣтельство содержитъ только указаніе на обязательство должника, то въ такомъ случаѣ оно называется *бумагой на предъявителя*. Какъ показываетъ самое названіе, кредиторомъ въ этомъ послѣднемъ случаѣ является всякій, владѣющій такимъ документомъ. Первымъ условіемъ всякаго долговаго свидѣтельства является объективная достовѣрность, что обязательство дѣйствительно признается со стороны должника. Эта достовѣрность констатируется органами управленія чрезъ, такъ называемую, *легализацію*.

Выше было сказано, что, по отношенію къ личному кредиту, второй задачей внутренняго управленія является созданіе условій пользованія кредитомъ, въ видахъ избавленія лицъ, нуждающихся въ капиталѣ, отъ эксплуатаціи и притѣсненій со стороны ростовщиковъ. Отсюда, вытекаетъ второй отдѣлъ права личнаго кредита—кредитныя установленія.—Эта сторона кредитнаго дѣла имѣетъ, по преимуществу соціальный характеръ. Задача учрежденій личнаго кредита заключается главнымъ образомъ въ удовлетвореніи потребностей въ кредитѣ низшаго, нуждающагося класса. Предпринимателями, организующими такой кредитъ, являются или общины, по преимуществу, городскіе, или свободные союзы. При образованіи такихъ учрежденій, государство имѣетъ въ виду установленіе, по возможности, низкихъ процентовъ. Съ другой стороны государство стремится обезпечить для обществъ и предпринимателей безопасность ихъ капиталовъ, давая имъ право, въ случаѣ неисполненія должниками ихъ обязательствъ, отчуждать имущество должниковъ, продавая ихъ съ публичнаго торга. Къ учрежденіямъ этого рода принадлежатъ ссудныя кассы, ломбарды, ссудо-сберегательныя товарищества, народные банки и проч. Въ Германіи развитію ссудо-сберегательныхъ товариществъ содѣйствовали въ особенности Шульце-Деличъ и Райфейзенъ. Во Франціи въ девятидесятыхъ годахъ возникаютъ общества содѣйствія народному кредиту („union des caisses rurales et ouvrières françaises и „centre fédératif du kredit populair"), благодаря которымъ появилось много кредитныхъ товариществъ.

Отношеніе государства въ сферѣ внутренняго управле-

нія къ *реальному кредиту* заключаются въ общихъ чертахъ въ слѣдующемъ.

Основу реальнаго кредита составляетъ право залога недвижимаго имущества. Право залога въ отношеніи поземельнаго владѣнія называется, какъ замѣчено уже выше, ипотекой. По мнѣнію нѣкоторыхъ ученыхъ, реальный кредитъ имѣетъ весьма большое значеніе въ особенности потому, что, отдѣляя цѣнность вещи отъ самой вещи, вмѣсто одного производительнаго фактора создаетъ два, такъ какъ цѣнность вещи является самостоятельнымъ производительнымъ факторомъ; такимъ образомъ, капиталъ удваивается. Государственная дѣятельность въ отношеніи реальнаго кредита проявляется въ тѣхъ же двухъ направленіяхъ, что и въ отношеніи личнаго кредита. Во-первыхъ, государство беретъ на себя задачу создать такія условія, въ силу которыхъ кредиторъ получаетъ увѣренность въ безопасности отданнаго имъ въ кредитъ капитала, что достигается въ отношеніи земельнаго кредита хорошо организованнымъ *веденіемъ поземельныхъ книгъ*. Во-вторыхъ, государство содѣйствуетъ образованію учрежденій реальнаго кредита.

Веденіе актовыхъ книгъ возлагается на государственные органы, обыкновенно судебные, причемъ имѣются въ виду слѣдующія цѣли: созданіе увѣренности въ кредиторѣ, что должникъ въ дѣйствительности есть собственникъ заложеннаго имущества, и что право залога не можетъ быть у него отнято ни должникомъ, ни третьими лицами. Поэтому въ нотаріальныхъ книгахъ обозначается, кто собственникъ извѣстнаго имущества, каково само имущество, есть ли на немъ долги и проч. Въ частности, въ основаніи веденія поземельныхъ книгъ должны лежать: 1) *гласность или публичность*, подъ которой разумѣется возможность для каждаго легко и удобно справиться относительно залога и недопущеніе негласныхъ ипотекъ; 2) *легальность*, т. е., признаніе залога законнымъ и подлежащимъ удовлетворенію; 3) *спеціальность*, т. е., возможность для должника заложить свое имущество и другому, и третьему и т. д. кредитору, если таковые найдутъ еще достаточно обезпеченія въ цѣнѣ имущества; 4) *старшинство* перваго кредитора или признаніе безспорнаго права его на полученіе, въ случаѣ несостоятельности должника, удовле-

творенія по займу при продажѣ его имущества, за первымъ кредиторомъ втораго, за вторымъ третьяго и т. д. съ предоставленіемъ послѣднему изъ кредиторовъ права удержать имущество за собою и удовлетворить всѣхъ предшествовавшихъ ему кредиторовъ; 5) обозначеніе, исключающее всякую возможность спора, какая спеціальная часть имущества отдается въ залогъ какому кредитору, если имущество закладывается не въ цѣлой совокупности, а по отдѣльнымъ частямъ. Таковы главные начала, лежащіе въ основаніи веденія ипотечныхъ книгъ.

Организаціей ипотечныхъ книгъ дѣятельность государства въ этой сферѣ, однако, не ограничивается. Потребность въ реальномъ кредитѣ далеко не можетъ быть удовлетворена дѣятельностью отдѣльныхъ частныхъ лицъ. Необходимость раціональнаго веденіе сельскаго хозяйства вызываетъ потребность въ капиталахъ, въ виду чего государство отчасти само создаетъ учрежденія реальнаго кредита, отчасти содѣйствуетъ образованію такихъ учрежденій свободными союзами.

Въ качествѣ такихъ учрежденій являются слѣдующія: 1) *общества взаимнаго кредита*, основывающіяся на томъ принципѣ, что безопасность отданнаго въ кредитъ капитала обезпечивается солидарной отвѣтственностью всѣхъ членовъ. Общества эти часто имѣютъ сословный характеръ. Выгода этихъ учрежденій состоитъ въ томъ, что они не преслѣдуютъ полученія барышей; невыгода же въ томъ, что они не оказываютъ кредита мелкому землевладѣнію; 2) *поземельные или ипотекарные банки*, устраиваемые акціонерными обществами, являются предпріятіями, преслѣдующими выгоды, а потому принимающими въ залогъ всякаго рода недвижимое имущество, какова бы ни была его величина; но за то взимаемый ими процентъ обыкновенно выше, нежели въ обществахъ взаимнаго кредита. Этимъ учрежденіямъ придается въ особенности большое значеніе, благодаря началу свободы, которое лежитъ въ основаніи ихъ возникновенія и существованія. Цѣль ипотекарныхъ банковъ заключается въ открытіи кредита по долгосрочнымъ обязательствамъ, подъ залогъ недвижимыхъ имуществъ, съ постепеннымъ погашеніемъ долга. Раціональное устройство ипотекарныхъ банковъ обусловливается: 1) хорошо организованнымъ закладнымъ правомъ; 2) правильностью оцѣнки закладываемыхъ имуществъ; 3) нормою выдаваемой ссуды

($^1/_2$ много $^2/_3$ сдѣланной оцѣнки); 4) строгимъ контролемъ надъ операціями.

Отношенія государства къ обществамъ взаимнаго кредита и ипотекарнымъ банкамъ различны. Первымъ государство нерѣдко оказываетъ субсидіи, въ отношеніи же послѣднихъ ограничивается обыкновенно дарованіемъ имъ права взимать проценты и преимущественнаго права взысканія долговъ. Иногда и само государство организуетъ земельные банки, въ цѣляхъ содѣйствія пріобрѣтенію земли и успѣхамъ сельскаго хозяйства вообще. Въ Германіи 13 іюля 1899 года былъ изданъ законъ, опредѣляющій основанія дѣятельности ипотекарныхъ банковъ въ Германіи. Кругъ дѣятельности ипотекарныхъ банковъ этимъ закономъ ограниченъ и подчиненъ болѣе строгому надзору правительства. Во Франціи еще въ 1852 г. возникли учрежденія реальнаго кредита (credit foncier) на акціонерныхъ началахъ. Въ Россіи крестьянскій и дворянскій поземельные банки являются государственными учрежденіями; законъ 1895 г. опредѣляетъ устройство и характеръ дѣятельности частныхъ земельныхъ банковъ— акціонерныхъ, взаимнаго кредита, городскихъ, земскихъ. Нужно, однако, замѣтить, что частные и общественные банки выдаютъ ссуды не только подъ недвижимость, но и подъ другія цѣнности.

Наконецъ, отношенія государства *къ промышленному кредиту* заключаются въ слѣдующемъ.

Выше было замѣчено, что сущность промышленнаго кредита заключается въ томъ, что капиталистъ, отдающій свой капиталъ въ кредитъ, находитъ увѣренность въ возвращеніи ему долга не въ личности должника, не въ имущественной его состоятельности, но въ производительной силѣ предпріятія, на которое затрачивается его капиталъ, въ платежной способности третьихъ лицъ, пріобрѣтающихъ продукты предпріятія. Такимъ образомъ, промышленный кредитъ имѣетъ свое приложеніе въ торговлѣ и промышленности.

Государство ставитъ себѣ задачей, подобно тому какъ и въ отношеніи другихъ видовъ кредита, обезпечить кредитору увѣренность въ законности и прочности его требованій, а также въ возвращеніи ему капитала.

§ 96. Система страхованія.

Литература: *Никольскій П. А.* Основные вопросы страхованія. 1896. *Шраменко.* О страхованіи жизни. 1889. *Савичъ.* Элементарная теорія страхованія жизни. 1900. *Родныхъ.* Общественное страхованіе на началѣ взаимопомощи. 1903. *Литвиновъ-Фалинскій.* Организація и практика страхованія рабочихъ въ Германіи. 1903. *Ѳ. Павловъ.* Германское страхованіе и другіе способы обезпеченія рабочихъ. 1905. *Bödiker.* Die Reichs-Versicherungsgesetzgebung. 1898. *Zacher.* Die Arbeiterversicherung im Ausland. 1898—1903. *Knebel-Doeberitz.* Das Feuerversicherungswesen in Preussen. 1903. *Lass. L. u. Klemet. G.* Grundriss der deutschen Arbeiterversicherung. 1903. *Artibal. J.* L'assurance ouvrière en France et á l'étranger. 1902. *Larroque V.* L'Etat et les compagnies d'assurances contre les accidents. 1902. *Prigge V.* Vollksversicherung als Zweig des Lebensversicherung. 1902.

Матеріальныя блага людей находятся въ извѣстной зависимости отъ элементарныхъ силъ природы, которыя могутъ грозить имъ не только поврежденіемъ, но и окончательнымъ уничтоженіемъ. Такъ, пожары, наводненія, градобитія, вредныя животныя и насѣкомыя и проч. являются чрезвычайно опасными врагами экономическихъ благъ. Въ виду того, что борьба съ этими общественными бѣдствіями часто совершенно невозможна или, по крайней мѣрѣ, не приводитъ къ желаннымъ результатамъ, является необходимость гарантировать собственникамъ различныхъ имуществъ, если не сохраненіе самихъ имуществъ, то, по крайней мѣрѣ, цѣнности ихъ. Такая гарантія можетъ быть установлена системой страхованія. Подъ системой страхованія разумѣется организація вознагражденія за вредъ, порождаемый различными случайностями, путемъ распредѣленія риска. Будучи первоначально частнымъ предпріятіемъ, система страхованія обнимаетъ собою въ настоящее время всю народную жизнь, являясь необходимымъ условіемъ экономическаго развитія гражданъ; а органы страхованія получаютъ характеръ органовъ управленія. Вся система страхованія представляетъ общую и особенную часть. Въ общую часть входятъ общія условія организаціи страховаго дѣла — организація страховыхъ обществъ, договоръ страхованія, производство страхованія и верховный надзоръ. Договоръ страхованія содержитъ въ себѣ модификаціи общаго договорнаго права, которыя вызываются сущностью страхованія. По отношенію къ обществамъ страхованія, которыя большею частью являются свободными сою-

зами, государство стремится гарантировать страхователей имуществъ отъ злоупотребленій этихъ обществъ. Въ особенную часть системы страхованія входитъ: 1) страхованіе жизни и 2) страхованіе имущества. Страхованіе жизни содержитъ— страхованіе на случай смерти, болѣзни; страхованіе имуществъ выражается въ видѣ страхованія домовъ, полей, кораблей и проч. Страхованіе различается затѣмъ по элементамъ, производящимъ разрушеніе или уничтоженіе имущества; таковы—страхованіе отъ огня, воды, града, вредныхъ животныхъ и насѣкомыхъ и проч. Что касается органовъ страхованія, то они являются въ слѣдующихъ видахъ: 1) акціонерныя общества страхованія, имѣющія характеръ предпріятій съ цѣлью полученія барышей; 2) общества взаимнаго страхованія, устраивающіяся какъ земскими, такъ городскими и сельскими обществами. Не смотря на то, что общества взаимнаго страхованія представляютъ значительныя преимущества надъ акціонерными, въ видахъ того, что преслѣдуютъ лишь вознагражденіе происшедшихъ убытковъ, а не прибыль, какъ акціонерныя, эти послѣднія получили въ жизни, однако, гораздо большее развитіе и лишь въ послѣднее время общества взаимнаго страхованія начинаютъ получать распространеніе. Дѣйствительно, взаимное страхованіе имѣетъ слѣдующія преимущества надъ частнымъ: 1) страховая премія въ этихъ обществахъ можетъ быть гораздо ниже, нежели въ частныхъ, въ виду того, что не преслѣдуется цѣль полученія прибыли; 2) запасный капиталъ, въ случаѣ его значительнаго накопленія, можетъ быть употребленъ на созданіе учрежденій, предупреждающихъ тѣ несчастія, которыя вызываютъ страхованіе. Эти условія страховаго дѣла только и присущи обществамъ взаимнаго страхованія, такъ какъ употребленіе запасныхъ капиталовъ на общеполезныя цѣли противорѣчитъ самому духу промышленныхъ страховыхъ обществъ.

Въ Россіи съ 1786 года страхованіе было возложено на государственный заемный банкъ, слѣдовательно, находилось въ рукахъ правительства. Со времени императора Павла идутъ заботы о введеніи взаимнаго страхованія; именно, при камеральномъ департаментѣ было устроено двѣ ассекуранцъ— конторы. Рядомъ съ системой взаимнаго страхованія стали образовываться промышленныя страховыя отъ огня общества; таково: петербургское общество страхованія, московское общество страхованія, русское общество перестрахованій, коммер-

ческое страховое отъ огня общество, варшавское страховое отъ огня общество и другія. Опредѣленная въ прежнихъ уставахъ законная страховая премія была отмѣнена и установленіе ея предоставлено добровольному соглашенію страхователей и обществъ, что не представляетъ большой опасности для первыхъ, въ виду значительной конкуренціи послѣднихъ. Общества могли принятыя ими на страхъ имущества перестраховывать въ заграничныхъ обществахъ. Правительство стремилось также провести систему обязательнаго взаимнаго страхованія въ казенныхъ селеніяхъ; причемъ главныя распоряженія по этому дулу были возложены на палаты государственныхъ имуществъ. Съ введеніемъ земскихъ учрежденій дѣло страхованія было передано имъ, а также городскимъ обществамъ. Въ городахъ взаимное страхованіе не обязательно. Дозволяется устраивать взаимное страхованіе нѣсколькихъ городовъ; кромѣ того, городскія общества могутъ принимать на страхъ имущества, находящіяся въ уѣздѣ. Въ случаѣ надобности можетъ быть испрашиваемъ кредитъ, какъ изъ городскихъ и общественныхъ суммъ, такъ и отъ правительства. Что касается взаимнаго земскаго страхованія, то оно можетъ быть или добровольное, или обязательное; послѣднее установлено только для сельскихъ построекъ, какъ частныхъ, такъ и общественныхъ, находящихся въ чертѣ крестьянской усадебной осѣдлости. Общія распоряженія въ дѣлѣ взаимнаго земскаго страхованія принадлежатъ губернскимъ земскимъ собраніямъ; подготовительная часть этихъ распоряженія возлагается на губернскія земскія управы; исполнительная часть возлагается на уѣздныя земскія управы и волостныя правленія. Гораздо менѣе удовлетворительно идетъ дѣло добровольнаго земскаго страхованія: въ силу различныхъ ограниченій, земства не могутъ конкурировать съ частными обществами. Гдѣ не введены земскія учрежденія, страхованіе, находясь подъ вѣдѣніемъ министра внутреннихъ дѣлъ по хозяйственному департаменту, возложено въ губерніяхъ на губернскія по крестьянскимъ дѣламъ присутствія; гдѣ же ихъ нѣтъ,—на губернскія правленія. Сельскія общества могутъ, по обоюдному соглашенію, устраивать собственныя страховыя общества для дополнительнаго страхованія.

Меньшія удобства для образованія системы страхованія представляетъ страхованіе отъ наводненій, градобитій, вред-

ныхъ насѣкомыхъ. Земскія учрежденія принимаютъ мѣры также и для страхованія скота отъ повальныхъ болѣзней. Высказываются также проэкты относительно страхованія полей противъ неурожаевъ, страхованія зданій отъ бурь и вѣтровъ, имуществъ отъ воровъ и проч.

Что касается иностранныхъ государствъ, то и здѣсь наблюдается, въ отношеніи страхованія, господство различныхъ системъ. Система государственнаго страхованія уживается съ системой страхованія частнаго и свободнаго. Тенденція монополизировать страхованіе обнаруживается со стороны государства въ тѣхъ случаяхъ, когда трудно ожидать частной иниціативы, или когда самая потребность въ страхованіи возникаетъ изъ соображеній соціальнаго характера; таковы: страхованія рабочихъ отъ несчастныхъ случаевъ, на случай старости, болѣзни и проч. Въ *Германіи* регулированіе страхового дѣла подлежитъ имперскому законодательству; такъ, здѣсь 12 мая 1901 года былъ изданъ законъ о частныхъ страховыхъ предпріятіяхъ, въ силу котораго эти предпріятія подчинены государственному надзору, хотя въ качествѣ такихъ надзирающихъ органовъ могутъ выступать и учрежденія отдѣльныхъ государствъ; допускаются частныя страховыя предпріятія путемъ концессіоннымъ при соблюденіи установленныхъ закономъ условій. Страховыя общества бываютъ акціонерныя и взаимныя. Въ отношеніи страхованія отъ огня здѣсь существуютъ государственные страховые органы, устроенные по началамъ обязательнаго взаимнаго страхованія, на ряду съ акціонерными обществами. Вышеупомянутый германскій законъ устанавляетъ въ особенности строгій контроль въ отношеніи страхованія жизни со стороны частныхъ обществъ. Страхованіе на случай болѣзни регулируется въ Германіи закономъ 10 апрѣля 1892 г., дополненнымъ закономъ 30 іюня 1900 года. На основаніи этого закона обязательному страхованію подлежатъ всѣ тѣ лица, которыя за опредѣленную плату заняты въ учрежденіяхъ обработывающей, торговой или иной отрасли труда, представляющей опасность для здоровья. Въ законѣ указаны нѣкоторыя исключенія, хотя, съ другой стороны, отдѣльнымъ государствамъ Германіи принадлежитъ право расширять кругъ лицъ, подлежащихъ такому обязательному страхованію. То же право принадлежитъ имперскому канцлеру, союзному совѣту и отдѣльнымъ общинамъ (статуарное обязательное страхо-

ваніе). Органами страхованія являются: мѣстныя страховыя кассы на случай болѣзни, учреждаемыя общинами, фабричныя кассы, учреждаемыя фабрикантами, строительныя кассы, ремесленныя и др. Они обезпечиваютъ для ихъ членовъ врачебную помощь, медицинскія средства, жилище на время болѣзни, содержаніе и проч. Обязательному страхованію на случай болѣзни подлежатъ не только рабочіе въ собственномъ смыслѣ этого слова, но и разные служащіе—мастера, техники, прикащики въ магазинахъ, если ихъ заработокъ не превышаетъ 2000 марокъ въ годъ, лишь бы они были заняты въ предусмотрѣнныхъ закономъ на этотъ случай предпріятіяхъ.

Въ случаѣ болѣзни, постигшей застрахованное лицо, выдаются больничныя деньги въ размѣрѣ не меньше половины обычной заработной платы, въ теченіе 26 недѣль; если больной умретъ, выдаются похоронныя деньги по расчету за 20 рабочихъ дней. Расходы по страхованію отъ болѣзней несутъ какъ рабочіе, такъ и предприниматели, причемъ первые уплачиваютъ $^2/_3$, послѣдніе $^1/_3$.

Обязательному страхованію отъ несчастныхъ случаевъ подлежатъ рабочіе, занятые въ крупныхъ предпріятіяхъ, напр., въ горномъ дѣлѣ, строительномъ; каковы: каменьщики, плотники, кузнецы и т. п. Сельско-хозяйственные рабочіе и служащіе также подлежатъ обязательному страхованію отъ несчастныхъ случаевъ, если ихъ заработокъ не превышаетъ 3000 марокъ въ годъ. Въ случаѣ несчастія, застрахованное лицо получаетъ ренту въ размѣрѣ до $^2/_3$ его годичнаго заработка; если же пострадавшее лицо не можетъ обходиться безъ посторонней помощи, то рента повышается до размѣровъ полнаго годичнаго заработка. Въ случаѣ смерти отъ несчастія, близкія лица, оставшіяся послѣ умершаго, бывшаго для нихъ матеріальной опорой, получаютъ ренту, достигающую до 60% его заработной платы. Органами такого страхованія являются корпоративныя товарищества предпринимателей, основанныя на единствѣ предпріятій и интересовъ. Расходы по страхованію этого рода ложатся исключительно на предпринимателей.

Страхованію отъ инвалидности подлежатъ всѣ лица, занятыя въ промышленномъ или торговомъ трудѣ, достигнувшія болѣе 16 лѣтъ возраста и получающія не болѣе 2000 марокъ въ годъ. Въ случаѣ инвалидности выплачивается пострадавшему рента отъ 116 до 450 марокъ въ годъ. Расходы по страхо-

ванію на случай инвалидности распредѣляются между рабочими и предпринимателями, причемъ государственное казначейство съ своей стороны доплачиваетъ пансіонерамъ по 50 марокъ ежегодно.

Страхованіе на случай старости выражается въ томъ, что лица, занятыя въ предпріятіяхъ, по достиженіи 71 года, получаютъ ежегодную ренту отъ 110 до 230 марокъ.

Во главѣ всѣхъ страховыхъ органовъ и учрежденій стоитъ имперское страховое учрежденіе въ качествѣ высшаго органа контроля.

Во Франціи, какъ и въ другихъ государствахъ, страховыя учрежденія, по разнымъ родамъ страхованія, являются въ видѣ акціонерныхъ обществъ и обществъ взаимнаго страхованія. Обязательнаго страхованія здѣсь нѣтъ, за исключеніемъ страхованія горнорабочихъ и судорабочихъ, на основаніи закона 1894 г. Въ отношеніи другихъ рабочихъ и всѣхъ вообще заинтересованныхъ лицъ практикуется добровольное страхованіе на случай болѣзни, несчастій, инвалидности и смерти. Взносы дѣлаются какъ рабочими, такъ и работодателями. Органами страхованія являются вспомогательныя кассы, государственныя учрежденія и общества вспоможенія. Помощь страховыми учрежденіями оказывается въ различномъ видѣ и въ различныхъ размѣрахъ — въ видѣ пособій на лѣченіе, пособій на пропитаніе, пенсій. Всѣ страховыя учрежденія подлежатъ надзору и регулированію правительственной власти сообразно съ существующими законами. Однако, организація вознагражденія рабочихъ, пострадавшихъ при несчастныхъ случаяхъ, имѣетъ до нѣкоторой степени характеръ обязательнаго страхованія, такъ какъ по закону 9 апр. 1898 г., дополненному закономъ 22 марта 1902 г., несчастные случаи, вызывающіе неспособность къ труду въ теченіе болѣе 4 дней, влекутъ за собою обязанность уплаты вознагражденія, причемъ въ случаѣ полной потери трудоспособности вознагражденіе достигаетъ до $^2/_3$ годового заработка; при частичной постоянной потерѣ трудоспособности до $^1/_3$; при временной— половины заработка; въ случаѣ смерти—дѣти и жена получаютъ пенсію до 60% заработка. Законъ 12 апр. 1906 г. распространилъ вышеизложенныя требованія и на всѣ торговыя заведенія.

Въ Англіи до 1870 года не существовало почти никакого надзора за страховыми обществами. Законъ 1870 года установляетъ, въ особенности въ отношеніи страхованія жизни, требованіе со стороны акціонерныхъ обществъ представленія опредѣленнаго залога (20 тыс. ф. ст.), отчетности и публичности. Обязательнаго страхованія въ Англіи нѣтъ; но добровольное страхованіе получило огромные размѣры въ видѣ всякаго рода страховыхъ обществъ, кассъ взаимопомощи и проч. Государственныя учрежденія также выступаютъ въ качествѣ страховыхъ, принимая на страхъ ренты, капиталы, организуя страхованіе на случай старости и инвалидности. Формы и пріемы страхованія весьма различны.

Законы 6 авг. 1897 года и 30 іюля 1900 года установили болѣе строгую отвѣтственность предпринимателей за несчастные случаи съ рабочими, до нѣкоторой степени восполняющую отсутствіе закона объ обязательномъ страхованіи отъ несчастныхъ случаевъ; наниматель отвѣчаетъ за тѣлесныя поврежденія, если несчастный случай лишилъ рабочаго по крайней мѣрѣ двухнедѣльнаго заработка; при полной потерѣ трудоспособности онъ получаетъ въ пенсію половину заработка. Въ случаѣ смерти семейные получаютъ капиталъ, равный трехгодичному заработку.

Что касается Россіи, то указъ 12 сен. 1904 г. считалъ неотложнымъ введеніе государственнаго страхованія рабочихъ; а на основаніи Высочайше утвержденнаго положенія Комитета Министровъ 17 января 1905 года для разработки вопроса о государственномъ страхованіи утратившихъ трудоспособность рабочихъ и служащихъ на фабрикахъ, заводахъ и промыслахъ была образована при министерствѣ финансовъ особая коммиссія съ многочисленнымъ составомъ, которая, однако, до сего времени никакого проэкта не составила; такимъ образомъ и въ Россіи, подобно тому какъ въ Англіи и во Франціи, нѣкоторымъ коррективомъ отсутствія обязательнаго страхованія рабочихъ служитъ законъ о вознагражденіи увѣчныхъ рабочихъ, изданный 2-го іюля 1903 года.

На основаніи этого закона предприниматели фабрикъ, заводовъ и горныхъ промысловъ являются отвѣтственными за вредъ здоровью, происшедшій отъ несчастныхъ случаевъ, если причиной ихъ не былъ злой умыселъ или грубая неосторожность, неоправдываемая условіями производства. Матеріальная

отвѣтственность предпринимателей выражается въ томъ, что они обязаны давать средства для лѣченія пострадавшаго отъ несчастнаго случая и кромѣ того выдавать ему во время лѣченія пособіе въ размѣрѣ половины заработка. Въ случаѣ инвалидности уплачивается пенсія, которую получаетъ семья, если пострадавшій отъ несчастнаго случая умретъ; кромѣ того въ этихъ случаяхъ выдаются похоронныя деньги. Размѣръ пенсіи при полной инвалидности опредѣляется въ $^2/_3$ заработка; пенсія семьѣ не должна превышать того же размѣра. При частичной инвалидности пенсія выдается въ меньшемъ размѣрѣ, соотвѣтствующемъ степени пониженія трудоспособности.

Глава третья.

НАРОДНОЕ ПРОДОВОЛЬСТВІЕ.

Литература. *Савичъ Г.* Сборникъ правилъ по обезпеченію народнаго продовольствія. 1900. *Горскій.* Руководство къ примѣненію закона о продовольствіи 1901. *Тимофеевъ.* Новыя продовольственныя правила. 1902.

§ 97. Понятіе о народномъ продовольствіи.

Подъ именемъ народнаго продовольствія, какъ самостоятельной вѣтви внутренняго управленія, слѣдуетъ разумѣть ту государственную дѣятельность, которая выражается въ содѣйствіи удовлетворенію потребности питанія, въ тѣхъ случаяхъ, когда недостатокъ въ средствахъ продовольствія обусловливается временными причинами и распространяется не только на отдѣльныхъ лицъ, но и на цѣлые населенные районы. Этими признаками дѣятельность по народному продовольствію отличается съ одной стороны, отъ санитарной полиціи, предупреждающей фальсификацію пищевыхъ продуктовъ, и санитарнаго попеченія (Sanitätspflege), стремящагося создать нормальныя условія питанія, въ цѣляхъ народнаго здоровья, и отъ общественнаго призрѣнія, съ другой стороны, какъ такой государственной дѣятельности, которая касается лицъ вообще неимущихъ, когда недостатокъ въ средствахъ пропитанія обусловливается причинами постоянными и неустранимыми.

Причинами, порождающими временную нужду въ средствахъ продовольствія, являются для земледѣльческаго населенія неурожаи, для промышленнаго—промышленные кризисы. Какъ крестьянское населеніе, вслѣдствіе неурожая, остается лишеннымъ на нѣсколько мѣсяцевъ, т. е.,—до будущаго урожая, средствъ продовольствія, такъ и рабочее фабрично-заводское населеніе можетъ подвергнуться той же опасности, въ силу сокращенія размѣровъ фабричнаго производства, а тѣмъ болѣе въ силу окончательнаго прекращенія тѣхъ или другихъ производствъ. Продолжительность періода нужды въ послѣднемъ случаѣ менѣе опредѣленна, чѣмъ въ первомъ. По общему принципу, признаваемому современными культурными государствами, государство выступаетъ со своей вспомогательной дѣятельностью лишь тогда и постольку, когда и поскольку оказывается недостаточной дѣятельность частная и общественная. Промышленное населеніе, въ культурномъ отношеніи, стоитъ обыкновенно выше, нежели населеніе земледѣльческое, и потому болѣе, нежели это послѣднее, приспособлено къ борьбѣ съ временной нуждой; въ немъ болѣе иниціативы, самодѣятельности и болѣе развито чувство солидарности. Вотъ почему мы наблюдаемъ въ странахъ съ преобладающимъ промышленнымъ населеніемъ въ весьма значительной степени развитую организацію взаимопомощи, и вотъ почему здѣсь даже и не существуетъ какой-либо особенной самостоятельной государственной организаціи народнаго продовольствія. Помимо обществъ взаимопомощи, здѣсь многое достигается системой страхованія, которая иногда, какъ мы видѣли, пріобрѣтаетъ государственный характеръ; таково, именно, страхованіе рабочихъ въ Германіи.

Въ иномъ положеніи находится земледѣльческое населеніе. Не говоря о его меньшей культурности, оно подвержено большимъ случайностямъ, застигающимъ его, такъ сказать, врасплохъ. Притомъ же, неурожаи захватываютъ иногда огромные районы, такъ что бѣдствіе теряетъ уже мѣстный характеръ и становится государственной опасностью. Вотъ почему въ странахъ земледѣльческихъ существуетъ, какъ, напр., у насъ въ Россіи, особая отрасль народнаго продовольствія. Цѣлесообразная организація государственнаго страхованія полей отъ неурожаевъ могла бы, конечно, замѣнить собою продовольственную организацію, но, къ сожалѣнію, техника этого дѣла

представляетъ такія затрудненія, что страхованіе отъ неурожаевъ встрѣчаются лишь какъ единичныя и случайныя попытки [1]). Болѣе часты страхованія отъ градобитій и поврежденія полей вредными насѣкомыми. Организація сельско-хозяйственнаго кредита и народныхъ банковъ также въ этомъ случаѣ не можетъ оказать существенной помощи. Продовольственная же организація, по крайней мѣрѣ, въ Россіи имѣетъ за собой уже многовѣковую исторію. Земледѣльческое населеніе, находясь во многихъ отношеніяхъ въ лучшемъ положеніи, нежели фабричное, въ отношеніи борьбы съ случаями острой нужды поставлено, однако, менѣе выгодно, нежели послѣднее. Здѣсь многое, все же, зависитъ отъ степени развитія и характера земледѣльческой культуры. Можно, не боясь сдѣлать большой ошибки, сказать, что, по мѣрѣ возвышенія этой культуры, по мѣрѣ того какъ она дѣлается болѣе интенсивной, т. е., слѣдовательно, по мѣрѣ того, какъ она все болѣе и болѣе приближается по своему характеру къ капиталистическимъ предпріятіямъ въ области обработывающей промышленности, она, въ значительной степени, освобождается отъ вліянія естественныхъ условій и подчиняется вліянію условій экономическихъ. Если, такимъ образомъ, въ подобнаго рода предпріятіяхъ большую роль начинаетъ играть капиталъ, то и продовольственный вопросъ утрачиваетъ подъ собою почву. Другое дѣло въ странахъ съ низкой земледѣльческой культурой, гдѣ естественный факторъ играетъ выдающуюся роль, гдѣ трудъ земледѣльца вознаграждается очень скудно и гдѣ капиталъ почти отсутствуетъ. Къ числу такихъ странъ принадлежитъ Россія. Несмотря, на низкую рабочую плату и на отсутствіе капитала, а, слѣдовательно, и прибыли на него, поземельная рента въ крестьянскомъ земледѣльческомъ хозяйствѣ стоитъ также очень невысоко. Это объясняется малой производительностью земли и низкими цѣнами на ея продукты. Если причинами первой являются естественныя условія и плохое воздѣлываніе полей (за отсутствіемъ капитала), то причинами низкихъ цѣнъ служатъ, главнымъ образомъ, отсутствіе

---

[1]) Вопросъ о страхованіи отъ неурожаевъ въ Россіи былъ разработанъ *Л. І. Грассомъ*, въ его «Запискѣ объ учрежденіи общества для страхованія сельско-хозяйственныхъ посѣвовъ отъ неурожаевъ». Казань. 1890.

хорошихъ путей сообщенія, монополизированіе хлѣбной торговли, отсутствіе какой бы то ни было организаціи земледѣльческаго класса въ дѣлѣ сбыта естественныхъ продуктовъ. Все это, вмѣстѣ взятое, въ связи съ значительными повинностями— казенными, земскими, мірскими, страховыми и др., въ связи съ отсутствіемъ не только образованія, но и простой грамотности среди крестьянскаго населенія, приводитъ къ тому печальному положенію, въ которомъ находится въ настоящее время земледѣльческое населеніе Россіи и при которомъ острая продовольственная нужда заставляетъ чувствовать себя все чаще и чаще, внушая опасенія за будущее.

§ 98. Народное продовольствіе въ Россіи. Очеркъ исторіи.

Заботы о народномъ продольствіи въ Россіи были дѣломъ неизбѣжнымъ даже въ удѣльно-вѣчевой періодъ русской исторіи, что обусловливалось довольно частыми и гибельными для народа голодовками. Тѣ же явленія наблюдаются и въ теченіи московскаго періода. При обиліи земель и ихъ плодородіи, населеніе воздѣлывало ихъ лишь постольку, поскольку было необходимо для ежегоднаго продовольствія. Существовало достаточно много причинъ, препятствовавшихъ образованію хлѣбныхъ запасовъ: первое мѣсто принадлежитъ здѣсь узкости кругозора вообще; затѣмъ, отсутствіе хорошихъ путей сообщенія и многочисленныя пошлины отбивали охоту воздѣлывать земли въ большомъ размѣрѣ, чѣмъ требовалось для годоваго пропитанія; между тѣмъ отсутствіе такихъ запасовъ гибельно отражалось на населеніи въ голодные годы, когда подъ вліяніемъ тѣхъ или другихъ причинъ, обнаруживался полный неурожай, что было далеко нерѣдкимъ явленіемъ. Правительство не могло игнорировать случаевъ такого печальнаго положенія крестьянскаго сословія и предпринимало различныя мѣры. Такъ, уже при Іоаннѣ III было предписано образовать въ каждомъ городѣ „житные дворы“, въ которыхъ долженъ былъ заготовляться хлѣбъ; но общихъ и постоянныхъ мѣръ не предпринималось до начала XVIII вѣка. По Уложенію Алексѣя Михайловича, помѣщики во время

голода могли сгонять со двора „холопей“, но послѣдніе, въ замѣнъ того, получали свободу; и наоборотъ, за прокормъ можно было и свободному человѣку превратиться въ холопа. Правительственныя мѣропріятія отличались часто большой рѣшительностью, въ которой проглядывало, однако, патріархальное пониманіе своихъ отношеній къ обществу. Такъ, въ 1660 году, по случаю возвышенія цѣнъ на хлѣбъ, государь „указалъ послать грамоты во всѣ замосковные, украинскіе и сѣверскіе города и велѣть хлѣбъ молотить и везти на продажу въ города“. За ослушаніе предписано было ратнымъ людямъ хлѣбъ брать безденежно. Еще рѣшительнѣе былъ Петръ I. Во время неурожая 1722 года онъ издалъ указъ, предписывающій „въ тѣхъ мѣстахъ, гдѣ голодъ явился, описать у постороннихъ излишній хлѣбъ, чей бы онъ ни былъ, исключая казенныхъ подрядчиковъ и поставщиковъ вина, и сдѣлавъ смѣту, сколько кому всякаго хлѣба, въ годъ надобно на домашніе расходы и на прокормленіе крестьянъ, на сѣмена, оставлять владѣльцу хлѣба на годъ, а остальной раздавать неимѣющимъ крестьянамъ на сѣмена и на пропитаніе до новаго урожая, съ тѣмъ чтобы послѣ жатвы хлѣбъ былъ возвращенъ тому у кого былъ взятъ“. Велѣно было также описывать хлѣбъ у купцовъ и промышленниковъ, причемъ правительство стремилось само установить и цѣну на продаваемый хлѣбъ. Указомъ 13 апрѣля 1723 года было предписано „вычесть изъ денежнаго жалованія четвертую часть за 1723 годъ у всѣхъ чиновниковъ—духовныхъ, военныхъ сухопутныхъ и морскихъ, статскихъ и придворныхъ“. Этотъ знаменитый указъ сохранялъ свою силу до 1760 года и въ годы неурожаевъ подтверждался и сопровождался угрозами жестокаго наказанія въ видѣ „вѣчнаго разоренія“ и смертной казни, въ случаѣ утайки обывателями хлѣба. Такимъ образомъ, мы можемъ здѣсь констатировать одинъ изъ принциповъ продовольственной политики, имѣющій въ настоящее время лишь историческое значеніе—это *принудительное отчужденіе хлѣба* у всѣхъ, кто имѣлъ его въ избыткѣ, съ обѣщаніемъ возврата изъ будущаго урожая.

Правительству начала XVIII столѣтія не чужда была, однако, мысль и объ устройствѣ хлѣбныхъ запасныхъ магазиновъ, хотя она и осуществилась первоначально для достиженія нѣсколько иной цѣли, чѣмъ обезпеченіе народнаго про-

довольствія во время голода. Въ виду войнъ со Швеціей, правительство должно было озаботиться сосредоченіемъ въ надлежащихъ мѣстахъ войскъ, а это, въ свою очередь, вызывало необходимость концентрированія хлѣбныхъ запасовъ, такъ какъ, при отсутствіи хорошихъ путей сообщенія, заблаговременная доставка продовольствія для войска имѣла существенное значеніе. Хлѣбные запасные магазины въ этихъ цѣляхъ были образованы въ Петербургѣ, Ригѣ, Ревелѣ, Смоленскѣ, Кіевѣ, Выборгѣ, а по окончаніи шведской войны было предписано заводить такіе же магазины и въ другихъ внутреннихъ губерніяхъ, по преимуществу близъ пристаней. Для осуществленія этой цѣли были установлены сборы какъ натурой, такъ и деньгами. Такъ были образованы запасные магазины въ Нижнемъ-Новгородѣ, Чебоксарахъ, Твери, Вологдѣ, а также и на югѣ, по Волгѣ и Днѣпру. Анна Іоанновна продолжала издавать такіе же указы и также, главнымъ образомъ, въ цѣляхъ продовольствія войска, хотя, въ случаѣ неурожая, дозволялось производить продажу хлѣба изъ магазиновъ и для продовольствія жителей. Кромѣ того, сохраняли свою силу петровскіе указы о принудительномъ отчужденіи хлѣба, а равнымъ образомъ издавались и новые, не уступавшіе, по своей прямолинейности, петровскимъ. Во время неурожая 1734 года помѣщикамъ и другимъ властямъ, въ подчиненіи которыхъ состояли крестьяне, вмѣнялось въ обязанность продовольствовать на свой счетъ крестьянъ, а невыполняющихъ эту обязанность велѣно было подвергать „великому истязанію и разоренію безъ милосердія, а управителей бить кнутомъ и ссылать въ каторгу на вѣчную работу“. Легко однако, видѣть, что самыя строгія предписанія едва ли могли въ этомъ случаѣ достигать цѣли; помѣщичьи крестьяне жили на земляхъ помѣщиковъ, и если ихъ постигалъ неурожай, то онъ отражался въ то же время и на самихъ помѣщикахъ, запасы которыхъ едвали могли быть на столько значительны, чтобы въ теченіе года обезпечивать продовольствіе многихъ сотенъ, а иногда и тысячъ крестьянъ. Какъ бы то ни было въ этихъ мѣрахъ проявляется новый юридическій принципъ *принудительнаго продовольствія подъ страхомъ суровой кары.*

Если первый констатированный нами принципъ принудительнаго отчужденія хлѣба, несомнѣнно, имѣлъ практиче-

ское значеніе, такъ какъ въ этомъ случаѣ дѣло шло, главнымъ образомъ, о продовольствіи войска, слѣдовательно, о внѣшней безопасности государства, то принципъ принудительнаго продовольствія, касавшійся прокормленія крестьянъ, надо думать, оставался безъ всякаго практическаго значенія, какъ весьма многіе законы стараго времени, издававшіеся безъ надлежащаго соотвѣтствія съ условіями мѣста и времени.

Елизавета Петровна, во многомъ слѣдовавшая планамъ своего отца, была занята, между прочимъ, мыслью устройства постоянныхъ хлѣбныхъ запасовъ для обезпеченія народнаго продовольствія во время неурожаевъ. Предполагалось дать продовольственной части особую административную организацію; назначить суммы для покупки хлѣба, устроить въ опредѣленныхъ пунктахъ запасные магазины; однако, только долгимъ опытомъ правительство могло убѣдиться, что составлять проэкты гораздо легче, чѣмъ осуществлять ихъ. Всѣ предположенія императрицы остались безъ всякаго практическаго значенія; та же участь постигла и замѣчательный по своей идеѣ проэктъ гр. Шувалова, представленный имъ въ 1754 г. и содержащій въ себѣ указанія относительно устройства запасныхъ магазиновъ трехъ типовъ: перваго—для продовольствія войскъ; второго—для регулированія хлѣбныхъ цѣнъ внутри государства и третьяго—собственно для народнаго продовольствія въ годы неурожаевъ. Хотя для разсмотрѣнія этого проэкта и была образована при сенатѣ особая коммиссія, но проэктъ, какъ сказано, не получилъ дальнѣйшаго движенія. Весьма нерѣдко повторявшіеся неурожаи хлѣбовъ заставляли все же предпринимать какія-либо мѣры кромѣ однихъ предписаній о принудительномъ прокормленіи или отчужденіи хлѣбныхъ запасовъ, не достигавшихъ притомъ же цѣли. Уже въ половинѣ XVIII ст. мы встрѣчаемся съ покупкой хлѣба за счетъ правительства съ цѣлью раздачи его въ ссуду голодающимъ крестьянамъ срокомъ на одинъ годъ, т. е., съ уплатой изъ будущаго урожая. Такъ, въ 1750 году были куплены рожь, мука, ячмень и овесъ для пособія жителямъ губерній московской, бѣлогородской и смоленской на десять тысячъ рублей для каждой, а для архангельской—на пятнадцать тысячъ рублей. Такимъ образомъ, третій принципъ продовольственной политики выражается *въ покупкѣ хлѣба за счетъ казны и въ раздачѣ его въ ссуду*. При Екатеринѣ II

выдвигается новая мѣра продовольственной политики—устройство запасныхъ хлѣбныхъ магазиновъ съ наполненіемъ ихъ хлѣбомъ сначала за счетъ казны, а съ 1765 года за счетъ крестьянъ. Для пополненія магазиновъ установленъ былъ ежегодный взносъ хлѣба съ каждой „души“ мужскаго пола, при хорошемъ урожаѣ по получетверику, при посредственномъ—по два гарнца. Въ этомъ мы видимъ уже новый принципъ продовольственной политики—*принципъ натуральной принудительной самопомощи*, сохранившій свою силу и на все послѣдующее время. Предписанія правительства оставались, однако, въ большинствѣ случаевъ, невыполненными: во многихъ мѣстностяхъ хлѣбныхъ магазиновъ вовсе не было образовано, въ другихъ они, хотя и были устроены, но пополнялись не въ достаточной степени, причемъ хлѣбъ раздавался безъ дѣйствительной необходимости. Указомъ 1774 года, по случаю неурожая въ Воронежской губерніи, предписано было, для прокормленія нуждающихся, открыть общественныя работы, въ видѣ копанія рвовъ около городовъ за денежную или хлѣбную плату; въ этомъ мы усматриваемъ опять новый принципъ продовольственной политики—*принципъ трудовой помощи*. Вмѣстѣ съ тѣмъ правительство пришло къ сознанію необходимости правильной *статистики урожаевъ*; въ виду этого на губернаторовъ, указомъ 1778 года, была возложена обязанность присылать не позже ноября мѣсяца обстоятельныя данныя объ урожаѣ озимоваго и яроваго хлѣба съ точнымъ показаніемъ, могутъ ли жители продовольствоваться собственнымъ хлѣбомъ, имѣется ли его достаточно на посѣвъ и на продажу, и если нѣтъ, то откуда его можно достать для оказанія продовольственной помощи.

Императоръ Павелъ подтвердилъ закономъ о лучшемъ устройствѣ магазиновъ и велѣлъ собрать хлѣба на два года. Вмѣстѣ съ тѣмъ было обращено вниманіе въ этомъ отношеніе на положеніе помѣщичьихъ крестьянъ, которые въ голодные годы впадали въ крайнюю нищету и принуждены были заниматься нищенствомъ и бродяжничествомъ. 29 ноября 1799 года, по проэкту генералъ-лейтенанта Обольянинова, былъ изданъ законъ, обязывавшій имѣть хлѣбные запасные магазины во всѣхъ селеніяхъ, имѣвшихъ не менѣе 50 „душъ“, какого бы вѣдомства они ни были, такъ, чтобы весь запасъ заключалъ въ себѣ годоваго продовольствія по три четверти

ржи и по три четверика яроваго на ревизскую душу; зерно предписывалось освѣжать, т. е., замѣнять новымъ, выдачу производить съ разрѣшенія губернатора, когда требовалось не болѣе половины внесеннаго количества и не для цѣлыхъ волостей или уѣздовъ; въ послѣднемъ случаѣ выдача хлѣбныхъ ссудъ ставилась въ зависимость отъ высшаго начальства. Надзоръ за выполненіемъ закона былъ возложенъ на предводителей дворянства и губернаторовъ. Все затрудненіе сводилось, такимъ образомъ, къ тому, какъ организовать такой надзоръ, какъ достигнуть того, чтобы въ магазинахъ дѣйствительно всегда находилось узаконенное количество хлѣба. При Александрѣ I свидѣтельствованіе магазиновъ сначала было возложено на земскіе суды и на чиновниковъ, командируемыхъ губернскими правленіями; затѣмъ, по затруднительности этой мѣры, ограничились возложеніемъ отвѣтственности за исправное состояніе магазиновъ на сельское начальство и помѣщиковъ, подъ угрозой преданія суду и имущественнаго взысканія съ этихъ лицъ въ случаѣ обнаруженія недостатка хлѣба въ магазинахъ противъ положеннаго по закону. Скоро, однако, выяснилось, что судебная отвѣтственность въ этихъ случаяхъ слишкомъ обременяетъ судебныя мѣста, которыя не имѣли къ тому же способовъ удостовѣряться въ истинной виновности тѣхъ или другихъ лицъ. Рѣшено было замѣнять судебную отвѣтственность административной денежной отвѣтственностью въ пользу приказовъ общественнаго призрѣнія, соразмѣряя штрафы или съ повтореніемъ неисправностей, или же съ числомъ душъ въ селеніи. Но и денежная отвѣтственность за неисправность хлѣбныхъ магазиновъ не могла помочь дѣлу: если она примѣнялась въ отдѣльныхъ случаяхъ, то, въ общемъ, начальство лишено было возможности пользоваться этой мѣрой, такъ какъ для ея примѣненія требовалось постоянное освидѣтельствованіе магазиновъ чрезъ заслуживающихъ довѣрія лицъ; организовать такой контроль не представлялось возможности.

Въ виду этихъ неудачъ, правительство пришло къ мысли замѣнить хлѣбные запасы денежными взносами, на столько же обязательными, какъ и подати. Такая мѣра могла, повидимому, устранить всѣ возникавшія затрудненія по храненію и контролированію запасовъ хлѣба. Большинство мѣстныхъ начальствъ, будучи по этому поводу запрошено, выска-

залось, однако, за необходимость сохраненія продовольственной повинности натурой и за введеніе денежной повинности лишь тамъ, гдѣ это было бы признано болѣе удобнымъ. Сообразно съ этимъ былъ изданъ 14 апрѣля 1822 года законъ, въ силу котораго въ разныхъ мѣстахъ должны были существовать или хлѣбные запасные магазины, или же денежные капиталы. Опредѣленіе одного изъ этихъ двухъ видовъ обезпеченія народнаго продовольствія было ввѣрено губернскому начальству, съ утвержденія министра внутреннихъ дѣлъ, въ результатѣ чего и было рѣшено въ сорока губерніяхъ содержать запасные магазины, въ двѣнадцати—составить денежные капиталы посредствомъ ежегоднаго сбора по 25 коп. съ каждой ревизской души мужскаго пола. Такимъ образомъ, законъ 1822 года вводитъ новый принципъ продовольственной политики—*принципъ принудительной денежной самопомощи.* Все дѣло народнаго продовольствія въ каждой губерніи было ввѣрено коммиссіямъ народнаго продовольствія, въ составъ которыхъ, подъ предсѣдательствомъ губернатора, входили: губернскій предводитель дворянства, вице-губернаторъ, губернскій прокуроръ, два уѣздныхъ предводителя и одинъ непремѣнный членъ отъ дворянства. Коммиссіи были обязаны ежегодно собираться послѣ уборки хлѣбовъ для обсужденія вопросовъ объ урожаѣ и продовольствіи, о состояніи запасныхъ магазиновъ и способахъ доставки хлѣба изъ мѣстностей урожайныхъ. Тамъ, гдѣ установлена была натуральная повинность, требовалось имѣть въ магазинахъ по двѣ четверти на каждую ревизскую душу, для чего и былъ установленъ ежегодный сборъ въ четыре гарнца съ души. Продовольствованіе помѣщичьихъ крестьянъ оставалось на обязанности помѣщиковъ, и коммиссіи могли вмѣшиваться въ это дѣло только въ тѣхъ случаяхъ, когда до ихъ свѣдѣнія доходило, что продовольствіе крестьянъ вовсе не обезпечено. Въ такихъ случаяхъ предписывалось брать въ опеку имѣніе неисправныхъ помѣщиковъ впредь до надлежащаго устройства продовольственной части. Отвѣтственность за цѣлость хлѣбныхъ запасовъ, а равно и выдача хлѣбныхъ ссудъ въ незначительныхъ размѣрахъ были возложены на сельскія власти, выдача же значительныхъ ссудъ зависѣла отъ коммиссіи народнаго продовольствія, по просьбамъ мірскихъ обществъ. Въ видахъ упорядоченія продоволь-

ственнаго дѣла при каждомъ хлѣбномъ магазинѣ должна была имѣться книга для записи прихода и расхода хлѣба.

Что касается денежныхъ сборовъ на продовольствіе, то, какъ сказано, они были установлены въ размѣрѣ 25 коп. съ ревизской души, при этомъ считалось достаточнымъ, если продовольственный капиталъ достигалъ такихъ размѣровъ, при которыхъ можно было пріобрѣсти одну четверть хлѣба на ревизскую душу. Деньги должны были, наравнѣ съ податями, поступать въ уѣздныя казначейства, которыя, въ свою очередь, обязывались доставлять свѣдѣнія о продовольственныхъ капиталахъ коммиссіи народнаго продовольствія. Эта послѣдняя, отдѣливши изъ нихъ часть на случай прововольственной нужды, остальныя суммы должна была вкладывать въ кредитныя установленія для приращенія ихъ процентами. Воспрещалось расходовать продовольственные капиталы на постороннія цѣли. Коммиссіи имѣли право разрѣшать ссуды въ размѣрѣ до 25 тысячъ руб., выдачи до 50 тысячъ руб. поставлены были въ зависимость отъ согласія министра внутреннихъ дѣлъ. По денежнымъ ссудамъ установлялись проценты по шести на сто.

Опытъ показалъ, что и эта организація была далека отъ совершенства. Неурожай 1833 года вновь поставилъ на очередь вопросъ о преобразованіи продовольственной части, въ виду того, что состояніе хлѣбныхъ запасовъ было совершенно неудовлетворительно. Обращаетъ на себя вниманіе при этомъ то обстоятельство, что мѣстныя начальства, донося правительству о состояніи хлѣбныхъ магазиновъ, въ то же время сами указывали на сомнительную достовѣрность представляемыхъ ими свѣдѣній. Отсюда видно, что одна изъ главныхъ цѣлей продовольственнаго дѣла—констатированіе наличности хлѣбныхъ запасовъ—не была вовсе достигнута, не смотря на тѣ многочисленныя предписанія, которыя издавались министерствомъ внутреннихъ дѣлъ. Правительство еще разъ убѣдилось въ томъ, что ни надзоръ за хлѣбными магазинами, ни отчетность въ отношеніи запасовъ, ни отвѣтственность причастныхъ къ этому дѣлу лицъ не удовлетворяютъ своему назначенію. Виною всего этого былъ признанъ недостатокъ въ самыхъ законахъ, опредѣлявшихъ продовольственную организацію и потому рѣшено было законы эти вновь пересмотрѣть и испра-

вить. И дѣйствительно, законы 1834, 1042, 1856 годовъ вновь подробно. оопредѣляютъ всю продольственную организацію.

Съ образованіемъ въ 1837 году министерства государственныхъ имуществъ дѣло управленія народнымъ продовольствіемъ государственныхъ крестьянъ и другихъ свободныхъ сельскихъ обывателей было возложено на это именно министерство; продовольствіе же владѣльческихъ крестьянъ оставалось въ вѣдѣніи министерства внутреннихъ дѣлъ. Министерство удѣловъ должно было заботиться о продовольствіи крестьянъ удѣльныхъ и дворцовыхъ, военное министерство—о продовольствіи казачьихъ войскъ. Мѣстными органами по прежнему являлись коммиссіи народнаго продовольствія и палаты государственныхъ имуществъ.

Для обезпеченія продовольствія государственныхъ крестьянъ были установлены натуральные и денежные сборы; хлѣбные запасы раздѣлялись на частные и общіе; первые—въ селеніяхъ для обсѣмененія полей и продовольстія мѣстныхъ жителей, послѣдніе—въ главныхъ пунктахъ водяныхъ путей сообщенія для передвиженія по требованію обстоятельствъ. Для составленія частныхъ запасовъ установленъ былъ сборъ для каждой ревизской души по одной четверти ржи или пшеницы, и по получетверти овса или ячменя; для составленія этого количества должно было вноситься ежегодно по одному четверику ржи и по четыре гарнца яроваго съ каждой ревизской души. Взносы должны были дѣлаться посредствомъ отсыпки изъ собственнаго хлѣба и изъ получаемаго съ *общественныхъ запашекъ*. Послѣднія являются нововведеніемъ и установляются или по собственному усмотрѣнію сельскихъ обществъ, или по распоряженію начальства, въ случаѣ неисправности во взносѣ хлѣба для составленія хлѣбныхъ запасовъ. Размѣры общественныхъ запашекъ, назначеніе рабочихъ, воздѣлываніе общественныхъ полей и вообще все, что касалось обработки этихъ полей, опредѣлялось особыми инструкціями министерства государственныхъ имуществъ. Такимъ образомъ, мы встрѣчаемся здѣсь еще съ однимъ новымъ принципомъ продовольственной политики, *принципомъ обязательныхъ запашекъ*.

Ссуды хлѣбомъ на обсѣмененіе и продовольствіе выдавались, какъ и ранѣе, по приговорамъ сельскихъ обществъ,

удостовѣреннымъ и утвержденнымъ начальствомъ, т. е., окружными начальниками и палатами государственныхъ имуществъ. Общіе хлѣбные запасы должны были составляться посредствомъ покупки хлѣба въ урожайные годы на продовольственные капиталы государственныхъ крестьянъ, по распоряженію министерства государственыхъ имуществъ чрезъ посредство палатъ государственныхъ имуществъ и особыхъ чиновниковъ. Общіе запасы должны были храниться въ центральныхъ магазинахъ, устраиваемыхъ въ удобныхъ для сбыта мѣстахъ и ссуды могли выдаваться не иначе, какъ съ разрѣшенія министерства, въ мѣстностяхъ, постигнутыхъ неурожаемъ, когда мѣстные запасы оказывались недостаточными. Что касается вышеупомянутыхъ продовольственныхъ капиталовъ, то они составлялись путемъ сборовъ въ размѣрѣ шести коп. ежегодно съ ревизской души, до тѣхъ поръ, пока не составится капиталъ въ размѣрѣ сорока восьми коп. съ души. Послѣ этого ежегодные сборы понижались до трехъ коп. въ цѣляхъ усиленія продовольственнаго капитала. Продовольственный капиталъ государственныхъ крестьянъ состоялъ въ полномъ распоряженіи министерства государственныхъ имуществъ.

Обезпеченіе продовольствія владѣльческихъ крестьянъ законъ возлагалъ на отвѣтственность самихъ помѣщиковъ. Однако, не смотря на это постановленіе, въ законодательствѣ мы находимъ, и въ отношеніи этой категоріи крестьянъ, подробную регламентацію всей продовольственной организаціи. Такъ, и здѣсь были установлены обязательные сборы хлѣбомъ и деньгами; хлѣбъ натурой собирался ежегодно въ размѣрѣ, вдвое меньшемъ сравнительно съ установленнымъ у государственныхъ крестьянъ, но общее количество запасовъ было опредѣлено одинаково. То же надо сказать и относительно денежныхъ продовольственныхъ капиталовъ, для составленія которыхъ былъ установленъ общій сборъ по сорока восьми коп., съ ежегодной уплатой по три коп. съ души. Означенные капиталы составлялись въ каждой губерніи отдѣльно.

Обязанность надзоръ за исправнымъ содержаніемъ сельскихъ хлѣбныхъ магазиновъ была возложена на уѣздныхъ предводителей дворянства и избиравшихся дворянствомъ попечителей хлѣбныхъ магазиновъ. Устройство магазиновъ, порядокъ пріема хлѣба и его храненія—все это подробно опре-

дѣлялось законодательствомъ. Ссуды изъ сельскихъ магазиновъ въ количествѣ не болѣе четверти всего запаса могли выдаваться по распоряженію мѣстнаго начальства; въ большемъ размѣрѣ—съ разрѣшенія коммиссіи народнаго продовольствія; когда требовались ссуды болѣе половины всего хранившагося въ губерніи хлѣба, то требовалось разрѣшеніе министра внутреннихъ дѣлъ. Въ крайнихъ случаяхъ коммиссіи могли расходовать изъ продовольственнаго капитала не свыше пятнадцати тысячъ рублей; министръ внутреннихъ дѣлъ разрѣшалъ ссуды изъ магазиновъ въ полномъ имѣвшемся въ нихъ размѣрѣ и денежный расходъ до пятидесяти тысячъ рублей. Расходы большого размѣра, а равно позаимствованіе хлѣба изъ запасныхъ магазиновъ другихъ губерній разрѣшались только по Высочайшему повелѣнію, чрезъ комитетъ министровъ. Ссуды изъ продовольственныхъ капиталовъ обезпечивались имѣніями тѣхъ помѣщиковъ, крестьянамъ которыхъ эти ссуды выдавались.

Общее руководительство дѣломъ народнаго продовольствія по прежнему оставалось въ министерствѣ внутреннихъ дѣлъ, въ губерніяхъ же и уѣздахъ это дѣло было возложено на земскія учрежденія подъ непосредственнымъ надзоромъ губернаторовъ или другихъ, соотвѣтствующихъ имъ должностныхъ лицъ.

Уставъ о народномъ продовольствіи изданія 1892 года знаетъ тѣ же виды продовольственной организаціи, что и прежнее законодательство, т. е., продовольственные запасные магазины и продовольственные капиталы. Устройство и поддержаніе магазиновъ продолжало составлять натуральную повинность сельскихъ обществъ тамъ, гдѣ она не замѣнена денежной. Сельскій запасный магазинъ и по этому уставу долженъ заключать въ себѣ столько хлѣба, чтобы на каждаго обывателя, причисленнаго къ тому магазину по ревизіи, приходилось $1^1/_2$ четверти хлѣба—одна четверть озимаго и $^1/_2$ четверти яроваго. Для составленія такого количества хлѣба установленъ сборъ съ каждаго обывателя ежегодно по получетверику ржи или пшеницы и по два гарнца овса или ячменя. При наполненіи магазина, въ установленной закономъ мѣрѣ, сборъ прекращается. Замѣна однихъ хлѣбовъ другими разрѣшается министромъ внутреннихъ дѣлъ по представленію мѣ-

стныхъ властей. Запасные магазины должны быть устраиваемы по опредѣленному плану, въ безопасныхъ отъ пожара мѣстахъ, съ отдѣльными помѣщеніями для озимаго и яроваго хлѣба, причемъ помѣщенія эти должны быть опредѣленныхъ размѣровъ, чтобы и по внѣшнему виду можно было судить о количествѣ находящагося въ нихъ хлѣба. Для сбереженія запасовъ требуется ежегодное ихъ освѣженіе, т. е., замѣна свѣжимъ зерномъ. Непосредственное завѣдываніе хлѣбными запасами возложено на сельскихъ старостъ и волостныхъ старшинъ, но могли быть, по усмотрѣнію самихъ крестьянъ, образуемы должности смотрителей хлѣбныхъ магазиновъ, подчиняющихся въ своихъ дѣйствіяхъ установленнымъ по закону сельскимъ властямъ. Контроль за состояніемъ хлѣбныхъ запасовъ, былъ возложенъ, на уѣздныя земскія управы, которыя, помимо повѣрки ежегодныхъ вѣдомостей, обязаны были производить ревизіи на мѣстахъ, удостовѣряясь въ количествѣ запасовъ, ихъ качествѣ и правильности ссудъ. Самый порядокъ выдачи хлѣбныхъ ссудъ заключался въ томъ, что, въ случаѣ неурожая, сельскія общества должны были составлять приговоры о нуждающихся въ ссудѣ своихъ односельцахъ, съ указаніемъ количества ссуды; уѣздныя земскія управы чрезъ своихъ членовъ должны были провѣрять эти приговоры, а затѣмъ разрѣшать ссуды съ тѣмъ расчетомъ, чтобы въ магазинахъ оставалось не менѣе половины установленнаго количества хлѣба; ссуды въ большемъ размѣрѣ разрѣшались губернской земской управой. Выданныя ссуды должны возвращаться изъ перваго послѣ выдачи урожая; въ случаѣ неудовлетворительности и этого урожая могли дѣлаться земскими управами отсрочки на годъ, въ крайнемъ случаѣ на два года.

Общественные хлѣбные запасы по уставу 1892 г. могли быть обращаемы въ денежные продовольственные капиталы, по постановленіямъ сельскихъ сходовъ, разсмотрѣніе и утвержденіе которыхъ возлагалось на уѣздныя земскія управы, окончательное же разрѣшеніе на губернскія управы, которыя должны были наблюдать за правильностью обращенія натуральной продовольственной повинности въ денежную и представлять объ этомъ отчеты въ губернскія земскія собранія. Продовольственные капиталы дѣлятся на нѣсколько разрядовъ. Общественные и сословные капиталы, составляя собственность

сельскихъ обществъ и сословій, употребляются исключительно на продовольственныя и сѣменныя нужды. Губернскіе капиталы, составляя особую общественную собственность губерніи, предназначены для заимообразныхъ пособій на обсѣмененіе полей и продовольствіе въ предѣлахъ данной губерніи. Наконецъ, общій продовольственный капиталъ составляетъ спеціальныя средства министерства внутреннихъ дѣлъ для выдачи ссудъ на продовольствіе и обсѣмененіе полей въ крайнихъ случаяхъ, по совершенномъ истощеніи въ какой-либо губерніи или области, какъ общественныхъ запасовъ, такъ и губернскаго продовольственнаго капитала. Общій продовольственный капиталъ образовался путемъ спеціальныхъ сборовъ и наростанія ихъ процентами. Ссуды изъ общественныхъ сельскихъ продовольственныхъ капиталовъ дѣлаются на тѣхъ же основаніяхъ и въ томъ же порядкѣ, какъ и ссуды изъ хлѣбныхъ запасовъ. Выдача денежныхъ ссудъ изъ губернскаго продовольственнаго капитала поставлена въ зависимость исключительно отъ земскихъ учрежденій. Производство ссудъ изъ общаго продовольственнаго капитала, въ размѣрѣ до 50 тысячъ рублей на губерніи въ годъ срокомъ отъ двухъ до трехъ лѣтъ разрѣшается по прежнему министромъ внутреннихъ дѣлъ; ссуды въ большемъ размѣрѣ требуютъ Высочайшаго разрѣшенія. Отвѣтственность за возвращеніе денежныхъ ссудъ изъ общаго продовольственнаго капитала была возложена на земскія учрежденія, которыя, въ свою очередь, могли обращать взысканія на должниковъ.

§ 99. Современное состояніе продовольственной организаціи въ Россіи.

На основаніи закона 12 іюня 1900 года, продовольственные запасы по прежнему являются или натуральными, или денежными, что зависитъ отъ самихъ сельскихъ обывателей; послѣдніе обязаны участвовать въ сборѣ на составленіе мѣстныхъ продовольственныхъ запасовъ. Каждая волость составляетъ продовольственный участокъ, находящійся въ завѣдованіи волостного старшины, хотя могутъ быть назначены и осо-

бия лица изъ мѣстныхъ землевладѣльцевъ, священниковъ и другихъ мѣстныхъ жителей, заслуживающихъ довѣрія. Непосредственный надзоръ за состояніемъ хлѣбныхъ магазиновъ возложенъ на земскихъ начальниковъ, которые являются въ то же время исполнителями распоряженій губернатора, губернскаго присутствія и уѣзднаго съѣзда. Въ этомъ случаѣ земскіе начальники замѣнили собою прежнихъ членовъ земскихъ управъ и самыя управы. Уѣздные съѣзды представляютъ собою слѣдующую продовольственную инстанцію, причемъ въ составъ ихъ по дѣламъ народнаго продовольствія входятъ всѣ члены уѣздной земской управы тамъ, гдѣ введены земскія учрежденія. Къ вѣдомству съѣздовъ относится: завѣдываніе общественными, частными и особыми продовольственными капиталами, общее наблюденіе за состояніемъ хлѣбныхъ магазиновъ въ уѣздѣ и разрѣшеніе на ихъ устройство, разрѣшеніе ссудъ хлѣбомъ и деньгами до половины установленной нормы, установленіе въ предѣлахъ закона продовольственныхъ сборовъ, сроковъ платежей, составленіе и представленіе губ. присутствію вѣдомостей и отчетовъ по продовольственному дѣлу, разсмотрѣніе жалобъ на земскихъ начальниковъ. Въ губерніяхъ дѣло завѣдыванія народнымъ продовольствіемъ возложено на губернскія присутствія, въ ихъ административныхъ засѣданіяхъ, въ составъ которыхъ входятъ по продовольственнымъ дѣламъ всѣ члены губ. земскихъ управъ; кромѣ того, въ этихъ присутствіяхъ образованы должности непремѣнныхъ членовъ по продовольственной части. Губернскія присутствія вѣдаютъ то, что раньше вѣдали губернскія земскія учрежденія, т. е., завѣдываніе губернскими продовольственными капиталами и выдачи изъ нихъ ссудъ; разрѣшеніе ссудъ изъ сельскихъ и общественныхъ магазиновъ и капиталовъ въ размѣрѣ, превышающемъ половину установленной нормы; установленіе сроковъ и отсрочекъ возврата ссудъ до шести лѣтъ; разрѣшеніе замѣны хлѣбныхъ запасовъ денежными и наоборотъ и проч. Постановленія губ. присутствія могутъ быть пріостановлены губернаторомъ и представлены на усмотрѣніе министра внутреннихъ дѣлъ. Главное попеченіе о народномъ продовольствіи въ каждой губерніи и руководительство всѣмъ этимъ дѣломъ возложено на губернаторовъ; комиссіи народнаго продовольствія всюду упразднены, наконецъ, управленіе народнымъ продовольствіемъ на пространствѣ всего государ-

ства по прежнему лежитъ на министрѣ внутреннихъ дѣлъ по земскому отдѣлу. Онъ опредѣляетъ мѣстности, гдѣ должна практиковаться исключительно натуральная повинность, разрѣшаетъ ссуды изъ общаго по имперіи продовольственнаго капитала на срокъ не долѣе трехъ лѣтъ и на такое же время отсрочки; въ отношеніи ссудъ изъ мѣстныхъ продовольственныхъ средствъ разрѣшаетъ отсрочки свыше шести лѣтъ; онъ же опредѣляетъ условія ассигнованія безвозвратныхъ пособій изъ общаго продовольственнаго капитала. Отсрочки возврата ссудъ сверхъ указанныхъ сроковъ, а равно позаимствованія хлѣбныхъ и денежныхъ запасовъ отъ однихъ мѣстностей для нуждъ другихъ, разрѣшаются на основаніи Высочайшихъ повелѣній.

Хлѣбные запасы образуются по числу наличныхъ душъ (обоего пола и всѣхъ возрастовъ), входящихъ въ составъ сельскаго общества, въ размѣрѣ, опредѣляемомъ для каждой губерніи отдѣльно министромъ внутреннихъ дѣлъ по соглашенію съ министромъ финансовъ, но не свыше четырехъ пудовъ на наличную душу. Опредѣленіе рода всыпаемаго хлѣба зависитъ отъ губернскихъ присутствій. Списки крестьянъ, обложенныхъ сборомъ, составляются на пятилѣтній срокъ. Величина ежегодно вносимаго сбора опредѣляется въ 20 фунт. зерна съ каждой наличной души, до составленія установленной нормы. Уѣздный съѣздъ, съ утвержденія губернскаго присутствія, можетъ увеличить вдвое размѣръ ежегоднаго взноса въ случаяхъ значительнаго урожая. Взысканіе сбора производится за личною отвѣтственностью плательщиковъ.

Продовольственныя ссуды выдаются при недостаткѣ въ средствахъ продовольствія, отсутствіи имущества, продажа котораго не производила бы разстройства въ хозяйствѣ и неимѣніи заработковъ. Размѣръ ссуды не долженъ, въ среднемъ, превышать одного пуда зерна въ мѣсяцъ на взрослаго и полупуда на дѣтей, не достигшихъ пятилѣтняго возраста. Ссуды на обсѣмененіе выдаются въ размѣрѣ, необходимомъ для посѣва. Для полученія ссудъ того и другого рода требуется приговоръ общества съ точнымъ обозначеніемъ лицъ нуждающихся и количества ссуды; приговоры провѣряются земскими начальниками и утверждаются уѣздными съѣздами, впрочемъ, въ крайнихъ случаяхъ, земскіе начальники имѣютъ право разрѣ-

шать ссуды на одинъ мѣсяцъ, а равно—на обсѣмененіе, собственной властью. При недостаткѣ хлѣбныхъ запасовъ и общественныхъ продовольственныхъ капиталовъ, уѣздный съѣздъ входитъ съ представленіемъ въ губернское присутствіе о назначеніи ссуды изъ губернскаго продовольственнаго капитала. Ссуды выдаются и въ этомъ случаѣ только зерномъ и записываются долгомъ по его стоимости за заемщиками. Закупка хлѣба возлагается на непремѣнныхъ членовъ губер. присутствій или на другихъ уполномоченныхъ лицъ. При недостаточности губ. продовольственнаго капитала, губер. присутствіе входитъ съ представленіемъ объ отпускѣ пособій изъ суммъ общаго по имперіи продовольственнаго капитала. Ссуды выдаются не болѣе какъ на три года, съ отсрочкой, въ крайнихъ случаяхъ, до шести лѣтъ. Безвозвратныя ссуды выдаются: лицамъ, призрѣваемымъ сельскими обществами, а равно и другимъ лицамъ. хотя и не принадлежащимъ къ сельскимъ обществамъ, но въ нихъ проживающимъ и занимающимся земледѣліемъ, въ случаѣ неимѣнія у нихъ средствъ продовольствія. Безвозвратныя ссуды выдаются только изъ продовольственныхъ капиталовъ—губернскаго и общаго.

Что касается образованія продовольственныхъ капиталовъ, то въ сельскихъ обществахъ они образуются путемъ превращенія натуральной повинности въ денежную; ежегодно вносится одна двѣнадцатая часть общей ссумы, равной стоимости хлѣба. Губернскіе продовольственные капиталы образуются изъ наличныхъ суммъ, изъ платежей, поступающихъ въ уплату ссудъ, а равно изъ суммъ, ассигнуемыхъ изъ средствъ казны. Эти капиталы не могутъ быть употребляемы ни на какое другое назначеніе, кромѣ народнаго продовольствія и обсѣмененія полей. Общій продовольственный капиталъ образуется также изъ оставшихся отъ прежняго времени суммъ, изъ платежей, поступающихъ въ возвратъ ссудъ и изъ суммъ, ассигнуемыхъ изъ средствъ казны.

Законъ 15 сентября 1901 года установляетъ организацію трудовой помощи для сельскихъ обывателей мѣстностей, пострадавшихъ отъ неурожая. Работы назначаются и регулируются тѣми вѣдомствами, къ которымъ онѣ относятся; ими же уплачиваются и потребныя суммы; однако, общее завѣдываніе устройствомъ работъ съ продовольственной цѣлью воз-

лагается на министра внутреннихъ дѣлъ. Вопросы, касающіеся разныхъ вѣдомствъ, разрѣшаются образованнымъ при министерствѣ внутреннихъ дѣлъ „совѣщаніемъ по продовольственному дѣлу". Выясненіе численности нуждающагося въ заработкахъ населенія возложено на мѣстахъ на земскихъ начальниковъ. При отправкѣ на работы въ мѣстности, находящіяся внѣ районовъ осѣдлости крестьянъ, послѣдніе образуютъ артели и перевозятся на счетъ казны.

Изъ сказаннаго видно, что и новѣйшее законодательство Россіи въ дѣлѣ организаціи продовольственной помощи не пошло далѣе того, что было выработано и ранѣе. Переносъ же продовольственнаго дѣла изъ рукъ земства въ руки правительственныхъ органовъ не улучшилъ положенія этого дѣла, такъ что въ послѣднее время правительство вновь обращается къ помощи земскихъ органовъ, ассигнуя въ ихъ распоряженіе крупныя суммы на покрытіе продовольственныхъ нуждъ. Центръ тяжести продовольственнаго дѣла лежитъ не въ организаціи учрежденій, но въ матеріальныхъ средствахъ, необходимыхъ для продовольственной помощи. При упадкѣ сельскаго хозяйства принципъ продовольственной самопомощи все болѣе и болѣе утрачиваетъ свое практическое значеніе.

Глава четвертая.

ОБЩЕСТВЕННОЕ ПРИЗРѢНІЕ.

Литература. *Ашротть*. О призрѣніи бѣдныхъ въ Англіи. 1901. *Фауль*. Призрѣніе бѣдныхъ въ Англіи. 1899. *Гобсонъ*. Проблемы бѣдности и безработицы. 1900. *Георгіевскій*. Призрѣніе бѣдныхъ. 1894. *Мюнстербергъ*. Призрѣніе бѣдныхъ. 1900. *Roscher* Sustem der Armenpflege und Armenpolitik. 1894. *Münsterberg*. Armengesetzgebung in Frankreich. 1898. (Handwörterbuch Conrad—Löning). *Nicholls*. Histoty of the English Poor Law. 1898. *Krech*. Armengesetzgebung in Deutschland. 1898. (Handw. Conrad—Löning). *Dèrouin, Gori et Worms*. Traitè théorique et practique d'assistance publique. 1901. *Гагенъ*. Право бѣднаго на призрѣніе. 1907.

§ 100. Понятіе общественнаго призрѣнія.

Подъ именемъ общественнаго призрѣнія слѣдуетъ разумѣть ту отрасль внутренняго управленія, въ которой государство приходитъ на помощь отдѣльнымъ лицамъ, въ цѣляхъ

удовлетворенія ихъ физическихъ и духовныхъ потребностей, въ тѣхъ случаяхъ, когда сами эти лица лишены возможности обезпечить для себя средства существованія. Если государство, какъ наиболѣе сильная организація въ юридическомъ и матеріальномъ отношеніи, выступаетъ со своей помощью вообще тамъ, гдѣ обнаруживается недостатокъ въ индивидуальныхъ или общественныхъ силахъ, то тѣмъ болѣе, конечно, оно считаетъ себя обязаннымъ выступать съ подобнаго рода помощью тамъ, гдѣ соотвѣтствующія силы и средства вообще отсутствуютъ. Основаніемъ такой государственной дѣятельности служатъ не только моральныя требованія, но и требованія цѣлесообразности. Въ силу моральныхъ требованій общественное призрѣніе является аналогичнымъ съ частной благотворительностью; въ силу соображеній цѣлесообразности, оно является средствомъ предупрежденія острой соціальной борьбы; дѣло въ томъ, что при современной соціальной структурѣ нѣтъ уже основанія говорить о случайной нуждѣ отдѣльныхъ лицъ; въ настояще время рѣчь идетъ о цѣломъ общественномъ классѣ лицъ неимущихъ и неспособныхъ заработывать себѣ пропитаніе; этотъ классъ лицъ, постигнутыхъ несчастіемъ или выбитыхъ изъ колеи обычной жизни, не только заслуживаетъ состраданія, но и представляется опаснымъ въ соціальномъ отношеніи, такъ какъ въ немъ именно и вербуются всякаго рода профессіональные преступники. Наконецъ, нельзя не принять во вниманіе того обстоятельства, что крайняя бѣдность, въ огромномъ большинствѣ случаевъ, является результатомъ общихъ соціальныхъ условій и что, слѣдовательно, и устраненіе этого зла возможно только путемъ измѣненія этихъ условій; такая задача не по силамъ, конечно, для частныхъ лицъ, и только государство, какъ общественная организація, снабженная всякаго рода средствами, можетъ стремиться къ осуществленію этой задачи. Современныя культурныя государства не достигли, однако, еще такого развитія, при которомъ вопросъ о бѣдности могъ бы быть рѣшенъ путемъ соціальной реорганизаціи, т. е., путемъ устраненія самыхъ причинъ, порождающихъ зло бѣдности. Вся организація общественнаго призрѣнія носитъ, поэтому, въ значительной мѣрѣ, палліативный характеръ. Пока, однако, европейскія и другія культурныя общества живутъ въ современныхъ своихъ условіяхъ, до тѣхъ поръ и современная форма общественнаго

призрѣнія является необходимой и полезной. Вопросъ объ этой формѣ и является въ настоящее время наиболѣе сложнымъ и рѣшаемымъ въ различныхъ европейскихъ государствахъ неодинаково. Главнымъ образомъ обращается вниманіе на то, слѣдуетъ ли призрѣніе бѣдныхъ оставить на усмотрѣніе частной благотворительности, или же это дѣло должно взять въ свои руки государство; въ послѣднемъ случаѣ возникаютъ вопросы объ организаціи общественнаго призрѣнія, о средствахъ, необходимыхъ для помощи бѣднымъ, объ условіяхъ, при которыхъ должна быть оказываема эта помощь, о размѣрахъ и формахъ помощи и т. д.

§ 101. Черты изъ исторіи общественнаго призрѣнія.

Въ новоевропейскихъ государствахъ попеченіе о бѣдныхъ является впервые нравственной обязанностью, возлагаемой на каждаго человѣка христіанской религіей. Въ виду этого и первыми руководителями въ этомъ дѣлѣ являются представители христіанской церкви, въ руки которыхъ стекались пожертвованія на благотворительныя цѣли и которые уже по собственному усмотрѣнію осуществляли функцію призрѣнія. Благотворительная помощь сосредоточивалась въ предѣлахъ общины и при незначительномъ населеніи могла быть организована весьма цѣлесообразно. Съ распространеніемъ христіанства и съ умноженіемъ христіанскаго населенія благотворительная дѣятельность церкви еще болѣе развивается, что отчасти объясняется богатствами, скопившимися во владѣніи духовенства, отчасти—стремленіемъ послѣдняго поддержать свой нравственный авторитетъ. Параллельно съ развитіемъ благотворительной помощи, развивается профессіональное нищенство, законодательныя воспрещенія котораго относятся къ весьма раннему времени. Въ средніе вѣка благотворительность распространяется и за предѣлы церквей и монастырей; свѣтскія лица щедрой рукой раздаютъ милостыню, такъ какъ это считалось дѣломъ богоугоднымъ и, слѣдовательно, могущимъ вести къ спасенію души. Однако, средневѣковая благотворительность чужда какой бы то ни было организаціи; частное начало, изолированность и сепаратизмъ общественныхъ группъ, характеризовавшіе собою средневѣковую жизнь, давали себя знать и въ области призрѣнія; многочисленныя церкви, мона-

стыри, городскія учрежденія—цехи, гильдіи, всякаго рода корпораціи—всѣ дѣйствовали самостоятельно, не входя между собою ни въ какія соглашенія; результатомъ этого было то, что, хотя милостыня раздавалась и щедрой рукой, она не достигла своей цѣли; истинно нуждавшіеся и безпомощные нерѣдко ускользали отъ вниманія, а профессіональные нищіе находили возможность и средства къ безбѣдному существованію. Профессіональное нищенство получило въ средніе вѣка такіе огромные размѣры, что заставило во многихъ государствахъ издавать законы, запрещающіе его подъ угрозой самыхъ суровыхъ наказаній.

Въ новое время, въ особенности, благодаря реформаціи, мало-по-малу пробиваетъ себѣ путь мысль, что призрѣніе бѣдныхъ есть обязанность свѣтской власти и что оно должно необходимо имѣть опредѣленную организацію для того, чтобы помощь находили только дѣйствительно нуждавшіеся и чтобы профессіональное нищенство лишилось поощренія и поддержки. Не эгоистическое чувство, заставляющее думать о спасеніи собственной души, должно руководить въ этомъ случаѣ людьми, но альтруистическое чувсто любви къ ближнему, вотъ мысль—которая весьма много способствовала правильной организаціи общественнаго призрѣнія. Въ XVI вѣкѣ и начинаютъ по отдѣльнымъ городамъ издаваться уставы общественнаго призрѣнія, объединяющіе и организующіе какъ средства помощи, такъ и цѣлесообразное завѣдываніе ими чрезъ особыхъ лицъ, сначала выборныхъ, а затѣмъ опредѣляемыхъ по назначенію компетентной власти. Эта городская администрація по призрѣнію бѣдныхъ должна была непосредственно удостовѣряться въ количествѣ и степени нужды и оказывать помощь только дѣйствительно нуждающимся и притомъ лишь въ самомъ необходимомъ. Бѣдныя вдовы, сироты, больные должны были, по преимуществу, пользоваться поддержкой общественной благотворительности.

Въ Англіи дѣло общественнаго призрѣнія ставится на прочныя основанія уже въ XVI в., когда (1573 г.) былъ изданъ законъ, установившій впервые налогъ въ пользу бѣдныхъ. Въ каждомъ приходѣ мировыми судьями назначались особые смотрители бѣдныхъ, которые и должны были заботиться о томъ, чтобы неспособные къ работѣ находили достаточную

поддержку, а трудоспособные—работу. Послѣднее въ особенности обращаетъ на себя вниманіе. Въ странахъ католическихъ продолжали въ значительной мѣрѣ господствовать средне-вѣковые порядки, причемъ руководительство дѣломъ общественнаго призрѣнія находилось въ рукахъ, главнымъ образомъ, духовенства и отдѣльныхъ учрежденій, не будучи ни обязательнымъ, ни пріуроченнымъ къ городамъ и приходамъ. Во Франціи, правда, дѣлались попытки организовать дѣло общественнаго призрѣнія такъ же, какъ и въ протестантскихъ странахъ, но эти попытки не увѣнчались надлежащимъ успѣхомъ; тѣмъ не менѣе помощь нуждающимся, не будучи хорошо организована, принимала во Франціи обширные размѣры. Въ то же время, абсолютныя правительства различныхъ странъ Европы были озабочены не столько вопросомъ объ общественномъ призрѣніи, сколько борьбою съ развившимся нищенствомъ и бродяжничествомъ. Возлагая мало-по-малу на общины обязанность содержать бѣдныхъ, государство въ то же время заставило послѣднія установить разнаго рода ограниченія относительно вступленія новыхъ членовъ, относительно заключенія браковъ, чтобы не принимать на себя излишней тяжести по призрѣнію неимущихъ; эти ограниченія, въ свою очередь, повели къ усиленію нищенства и бродяжничества. Отсюда. многочисленныя распоряженія противъ нищихъ; отюда, учрежденіе рабочихъ и смирительныхъ домовъ. Полицейская точка зрѣнія стала преобладать надъ попечительной. Въ XVIII ст. положеніе дѣлъ нѣсколько измѣняется; идеи гуманности начинаютъ всѣ болѣе и болѣе развиваться, вытекая уже не изъ религіозныхъ положеній, но изъ принципа равенства и достоинства человѣческой личности. Окончательно упрочивается обязанность общинъ содержать своихъ бѣдныхъ; для оказанія помощи лицамъ, не имѣвшимъ опредѣленнаго мѣста жительства, стали образовываться общегосударственные фонды. Подъ вліяніемъ этихъ идей благотворительность принимаетъ обширные размѣры. что́ вновь породило нѣкоторыя отрицательныя явленія. Въ Англіи въ XVIII ст. хотѣли помочь дѣлу устройствомъ рабочихъ домовъ; лица, нежелавшія вступать въ эти дома, теряли право на общественную помощь; эта мѣра не принесла хорошихъ разультатовъ и, кромѣ того, считалась недостаточно гуманной; напротивъ, скоро было предоставлено рабочимъ право на прибавки изъ благотворительныхъ кассъ

къ ихъ рабочей платѣ, если послѣдняя была недостаточна для прокормленія ихъ самихъ и ихъ семей. Это повело за собою сильное увеличеніе размѣровъ налога въ пользу бѣдныхъ. Во Франціи въ XVIII ст. борьба съ бѣдностью и пролетаріатомъ была еще болѣе затруднительна и правительство предпринимало различныя мѣры, между которыми обращаютъ на себя вниманіе общественныя работы. Правительство революціоннаго періода стремится принять всѣхъ бѣдныхъ на казенное содержаніе путемъ организаціи государственной трудовой помощи; въ дѣйствительности, по свидѣтельствамъ историковъ этого времени, дѣло общественнаго призрѣнія во Франціи въ концѣ XVIII и въ началѣ XIX в. находилось въ самомъ плачевномъ положеніи. Расшатавши прежніе, хотя довольно слабые, устои общественнаго призрѣнія, новое правительство Франціи, руководствуясь теоретическими принципами равенства и братства, практически было не въ силахъ осуществить сколько-нибудь цѣлесообразную организацію общественнаго призрѣнія.

Съ половины XIX ст. общественное призрѣніе начинаетъ пріобрѣтать болѣе устойчивости и опредѣленности. Въ Германіи законодательство упорядочиваетъ право передвиженія и поселенія въ общинахъ, а вмѣстѣ съ тѣмъ установляетъ сроки, по истеченіи которыхъ вновь поселившіеся пріобрѣтаютъ право на общественную помощь въ случаѣ обѣднѣнія. Въ частности, по разнымъ городамъ распространяется, такъ называемая, эльберфельдская система общественнаго призрѣнія, стремящаяся провести принципъ индивидуализаціи помощи, въ видахъ чего органы призрѣнія получаютъ многочисленный составъ, такъ чтобы на каждаго попечителя или попечительницу о бѣдныхъ приходилось не болѣе четырехъ лицъ, нуждающихся въ призрѣніи. Кромѣ того, было установлено, чтобы помощь давалась лишь въ самомъ необходимомъ и на короткое время, по истеченіи котораго требовались новыя изслѣдованія и удостовѣренія. Эта система дала хорошіе результаты. На ряду съ общественнымъ призрѣніемъ, обширные размѣры приняла въ XIX вѣкѣ частная благотворительность въ видѣ образованія многочисленныхъ и разнообразныхъ благотворительныхъ обществъ. Наконецъ, въ Германіи большое значеніе для дѣла общественнаго призрѣнія получили законы о страхованіи рабочихъ. Во Франціи и другихъ католическихъ государствахъ огромное вліяніе на дѣла общественнаго при-

зрѣнія продолжала оказывать католическая церковь, которая всегда стремилась какъ въ этой, такъ и въ другихъ областяхъ общественной жизни, организоваться самостоятельно.

Въ Англіи съ тридцатыхъ годовъ XIX стол. призрѣніе бѣдныхъ стремится все болѣе и болѣе принять публичный характеръ. Образуются, взамѣнъ приходовъ, болѣе крупные округи общественнаго призрѣнія; лучшимъ средствомъ помощи по прежнему считаются рабочіе дома, гдѣ бѣдные получаютъ необходимое содержаніе, но въ то же время обязаны трудиться. Строгое проведеніе этого принципа имѣло въ результатѣ уменьшеніе, какъ налога для бѣдныхъ, такъ и самаго числа лицъ, обращавшихся къ общественной помощи. Кромѣ того, здѣсь преслѣдуется цѣль, чтобы положеніе бѣдныхъ не было лучше положенія трудящихся рабочихъ классовъ; рабочіе дома для бѣдныхъ напоминаютъ поэтому скорѣе тюрьмы, чѣмъ учрежденія общественнаго призрѣнія. Это обстоятельство пагубно стало отражаться въ особенности на дѣтяхъ, что заставило учреждать для дѣтей особыя школы и воспитательные дома. Частныя благотворительныя общества пріобрѣли здѣсь такіе обширные размѣры, какъ нигдѣ въ другомъ государствѣ и это всегда служило коррективомъ нѣкоторыхъ отрицательныхъ сторонъ англійскаго общественнаго призрѣнія.

§ 102. Современное состояніе общественнаго призрѣнія въ европейскихъ государствахъ.

Въ настоящее время никто уже не сомнѣвается въ томъ, что призрѣніе бѣдныхъ составляетъ такую же задачу государства, какъ и другія отрасли внутренняго управленія, и что въ основаніи этой государственной дѣятельности лежатъ не только нравственныя начала, но также требованія права и государственнаго благополучія.

Въ *Германіи*, по дѣйствующему законодательству, образованы, въ цѣляхъ призрѣнія бѣдныхъ, особые мѣстные и общіе округи общественнаго призрѣнія (Ortsarmenverbände und Landarmenverbände). Первые могутъ заключать въ своемъ составѣ одну или нѣсколько общинъ и частныхъ владѣній (Gutsbezirk) и управляются общинными или иными, преду-

смотрѣнными уставами, органами. Общіе или земскіе округи общественнаго призрѣнія состоятъ изъ нѣсколькихъ мѣстныхъ округовъ; каждое изъ германскихъ государствъ можетъ брать непосредственно на себя функціи окружныхъ установленій этой категоріи. Но по отдѣльнымъ государствамъ, въ качествѣ такихъ округовъ служатъ—города, уѣзды, правительственные округи (Regierungsbezirk), провинціи; административная организація также неодинакова; въ нѣкоторыхъ мѣстахъ образована спеціальная администрація, въ другихъ этимъ дѣломъ завѣдуютъ общіе правительственные органы. Всѣ лица, жительствующія въ предѣлахъ мѣстныхъ округовъ въ теченіи установленнаго закономъ срока и выполняющія установленныя закономъ требованія, имѣютъ право, въ случаѣ временной или постоянной нужды, на общественную помощь. Временная помощь должна быть оказываема органами общественнаго призрѣнія даже и такимъ лицамъ, которыя не находятся въ предѣлахъ своего округа, причемъ понесенные расходы могутъ быть возмѣщены изъ средствъ округа, къ которому принадлежитъ лицо, нуждающееся во временной помощи. Право на общественную поддержку пріобрѣтается двухлѣтнимъ непрерывнымъ пребываніемъ въ предѣлахъ округа, по достиженіи 18 лѣтняго возраста. Жена и дѣти, не достигшія 18 лѣтняго возраста, пользуются въ отношеніи общественной помощи тѣми же правами, какъ и глава семьи. Незаконныя дѣти пользуются правами матери. Потеря права на общественную помощь обусловливается вступленіемъ въ другой союзъ и двухлѣтнимъ непрерывнымъ отсутствіемъ. Общіе или земскіе округи предназначены для оказанія помощи тѣмъ нуждающимся, которые вовсе не имѣютъ постояннаго мѣста жительства съ правомъ на общественную поддержку и если ни одинъ изъ мѣстныхъ союзовъ или округовъ не обязанъ къ такой поддержкѣ. Что касается самой техники общественнаго призрѣнія, то въ Германіи, во многихъ городахъ практикуется знаменитая эльберфельдская система, которая, благодаря принципу индивидуализаціи помощи, является дѣйствительно вполнѣ цѣлесообразной, хотя и требующей широкаго общественнаго содѣйствія и общественной иниціативы.

Организація общественнаго призрѣнія во *Франціи* представляетъ нѣчто противоположное германской. Прежде всего обращаетъ на себя вниманіе факультативный характеръ при-

зрѣнія въ противоположность обязательному германскому. Обязательное призрѣніе если здѣсь и встрѣчается, то лишь въ отношеніи нѣкоторыхъ отдѣльныхъ видовъ призрѣнія, напримѣръ: въ отношеніи призрѣнія дѣтей, душевно-больныхъ.

Главными видами благотворительныхъ учрежденій во Франціи являются, съ одной стороны, госпитали и богадѣльни, съ другой, различныя благотворительныя бюро. Управленіе какъ тѣми, такъ и другими находится въ нѣкоторой связи съ правительственными и общественными органами мѣстнаго управленія; для управленія госпиталями и богадѣльнями обыкновенно существуетъ въ каждой общинѣ одно учрежденіе—коммиссія, состоящая подъ предсѣдательствомъ мэра изъ выборныхъ лицъ; благотворительныя бюро подчиняются въ административномъ отношеніи каждое особой коммиссіи. Въ госпитали принимаются для излѣченія, въ богадѣльни—для содержанія и пропитанія лица неимущія, мѣстожительство которыхъ находится въ той же общинѣ, гдѣ устроены госпиталь или богадѣльня. Благотворительныя бюро учреждаются на государственныя средства; хотя въ послѣднее время, въ особенности въ большихъ городахъ, стало развиваться открытое или внѣшнее общинное призрѣніе бѣдныхъ на средства общинъ. Законъ 15 іюля 1893 года впервые создаетъ порядокъ вещей, хотя отчасти приближающій Францію, въ отношеніи общественнаго призрѣнія, къ Германіи. На основаніи этого закона должны быть образованы въ каждой общинѣ, подъ общимъ руководительствомъ департаментской администраціи, учрежденія общественнаго призрѣнія—bureaux d'assistance—которыя обязаны оказывать безплатно медицинскую помощь лицамъ неимущимъ. Непосредственное управленіе возложено на особыя коммиссіи, въ составъ которыхъ входятъ члены отъ госпиталей и богадѣленъ, а равно и отъ благотворительныхъ бюро. Средства для оказанія благотворительной помощи получаются отъ общинъ, департаментовъ и государства. Общины и департаменты имѣютъ право назначать для этой цѣли особые добавочные налоги.

Общественное призрѣніе во Франціи пріурочено не только къ общинамъ, но и къ болѣе крупнымъ административнымъ районамъ—департаментамъ, при этомъ въ послѣднихъ организовано обязательное общественное призрѣніе, касающееся

дѣтей и лицъ душевно больныхъ. Обязательному призрѣнію департаментской администраціи, на средства департаментовъ, увеличиваемыя субсидіями государства, подлежатъ подкинутыя дѣти, дѣти, оставленныя родителями, сироты не имѣющія средствъ и дѣти, временно нуждающіяся въ помощи; по закону 24 іюля 1889 года такому же попеченію подлежатъ дѣти, подвергнувшіеся злоупотребленіямъ родительской власти или живущія среди условій, пагубно дѣйствующихъ на ихъ нравственное развитіе. Для лучшаго осуществленія законовъ о призрѣніи дѣтей образованы въ департаментахъ особые инспектора—inspecteurs des enfants assistés. Въ 1904 году былъ изданъ законъ объ организаціи призрѣнія дѣтей, а въ 1905 г. законъ о призрѣніи лицъ престарѣлыхъ. На основаніи этого закона, каждый французъ, не имѣющій средствъ къ жизни, нетрудоспособный и имѣющій болѣе 70 лѣтъ отъ роду или постигнутый неизлѣчимою болѣзнью, пользуется призрѣніемъ, оказываемымъ общиной, департаментомъ или государствомъ Законъ, установляя обязательность призрѣнія, создаетъ въ то же время цѣлую систему учрежденій, обезпечивающихъ это призрѣніе.

Содержаніе домовъ умалишенныхъ возложено также на департаменты, которые обязаны или устраивать ихъ каждый въ отдѣльности, или входить въ соглашеніе съ другими департаментами. Общины должны оказывать матеріальную поддержку за тѣхъ больныхъ, которые имѣютъ въ нихъ свое постоянное жительство. Помимо общинъ и департаментовъ государство непосредственно организуетъ учрежденія общественнаго призрѣнія, которыя и носятъ въ этомъ случаѣ названіе національныхъ; возникновеніе нѣкоторыхъ изъ нихъ относится еще къ XIII столѣтію.

Все высшее управленіе дѣломъ общественнаго призрѣнія во Франціи сосредоточено въ министерствѣ внутреннихъ дѣлъ (direction de l'assistance et de l'hygiène publiques). Помимо всѣхъ упомянутыхъ учрежденій и органовъ общественнаго призрѣнія во Франціи, слѣдуетъ упомянуть еще о центральномъ посредническомъ бюро (office central), которое имѣетъ своей задачей облегчать нуждающимся пользованіе учрежденіями общественнаго призрѣнія или помощью, въ томъ или другомъ видѣ, этихъ учрежденій.

Общественное призрѣніе въ *Англіи* съ давнихъ поръ получило заслуженную извѣстность, какъ въ отношеніи основныхъ принциповъ, руководящихъ этимъ дѣломъ, такъ и въ отношеніи устойчивости и однородности самой организаціи. Руководящими принципами общественнаго призрѣнія въ Англіи являются слѣдующіе: 1) государство обязано содержать всѣхъ дѣйствительно нуждающихся и нетрудоспособныхъ лицъ; 2) государство должно давать работу нуждающимся трудоспособнымъ лицамъ; 3) государство не должно оказывать поддержки нуждающимся трудоспособнымъ лицамъ, не желающимъ работать. Такимъ образомъ, мы видимъ, что и въ Англіи, какъ и въ другихъ государствахъ, общественное призрѣніе считается одной изъ государственныхъ задачъ. Въ виду этого здѣсь какъ и всюду образовано соотвѣтствующее управленіе и учрежденія. Центральное управленіе сосредоточено въ комитетѣ по дѣламъ мѣстнаго управленія; въ подчиненіи ему находятся многочисленные инспектора призрѣнія и все государство въ отношеніи надзора за общественнымъ призрѣніемъ раздѣлено на нѣсколько (15) округовъ. Затѣмъ, въ отношеніи самой организаціи призрѣнія, образованы округи по общественному призрѣнію, въ которыхъ органами управленія являются особые попечительные комитеты (Board of Guardians), состоящіе изъ попечителей, избираемыхъ на три года общинными выборщиками округа и не получающихъ жалованья; попечителямъ подчинены чиновники на жалованьи, избираемые ими самими съ утвержденія центральнаго органа; эти чиновники и являются активными и исполнительными органами по вопросамъ общественнаго призрѣнія. Для покрытія издержекъ по призрѣнію бѣдныхъ установленъ налогъ въ пользу бѣдныхъ (Poor Rate). Самое призрѣніе выражается здѣсь въ тѣхъ же двухъ формахъ, какъ и въ другихъ странахъ: призрѣніе внутри учрежденій и призрѣніе внѣ ихъ. Заведеніями общественнаго призрѣнія въ Англіи являются работные дома (Workhouse), въ которыхъ призрѣваемые обязаны выполнять соотвѣтствующія работы, при чемъ они получаютъ лишь самое необходимое содержаніе и подчинены весьма суровому режиму. Вотъ почему въ эти дома идутъ только въ самыхъ крайнихъ случаяхъ и число призрѣваемыхъ въ нихъ сравнительно не велико. Къ числу крупныхъ недостатковъ этихъ домовъ ранѣе относилась неприспособленность ихъ для дѣтей, жен-

щинъ и больныхъ; между всѣми этими лицами не дѣлалось никакого различія: но въ настоящее время въ рабочихъ домахъ стали устраиваться отдѣленія, съ распредѣленіемъ по нимъ различныхъ разрядовъ призрѣваемыхъ. Открытое призрѣніе также практикуется, причемъ здѣсь руководствуются принципами эльберфельдской системы, т. е., помощь, по преимуществу, натурой дается съ большей осмотрительностью, въ самыхъ необходимыхъ размѣрахъ на короткое время и лицамъ, дѣйствительно нуждающимся. Къ сказанному слѣдуетъ прибавить, что частная благотворительность достигаетъ здѣсь грандіозныхъ размѣровъ и значительно смягчаетъ суровыя формы публичнаго призрѣнія.

§ 103. Общественное призрѣніе въ Россіи.

Общественное призрѣніе въ Россіи въ первыхъ стадіяхъ своего существованія слѣдовало тому же пути, что и въ западной Европѣ. Въ теченіе нѣсколькихъ вѣковъ оно вовсе не имѣло государственнаго характера; оказаніе помощи бѣднымъ составляло нравственно-религіозную обязанность церкви и частныхъ лицъ. Единственной формой такой помощи въ теченіе всего до московскаго и московскаго періода русской исторіи была подача милостыни. Такая благотворительность считалась дѣломъ богоугоднымъ и осуществлялась не столько въ интересахъ лицъ нуждавшихся, сколько самихъ творившихъ милостыню; при помощи милостыни имѣлось въ виду получить прощеніе грѣховъ и обезпечить для себя всѣ блага загробной жизни. Если люди руководились такими соображеніями, то вполнѣ понятно, что они нисколько не считали для себя обязательнымъ или полезнымъ входить въ обсужденіе того, дѣйствительно ли просившіе милостыню были люди бѣдные, а не праздные и лѣнивые. Разъ оказаніе милостыни являлось дѣломъ богоугоднымъ, люди благочестивые были склонны творить ее въ возможно большихъ размѣрахъ; съ другой стороны, если, благодаря щедрой милостынѣ, можно было вести безбѣдное существованіе, то для людей съ слабыми нравственными задатками и несложными потребностями, было чрезвычайно соблазнительно сдѣлать своей жизненной профессіей собираніе милостыни „Христовымъ именемъ“. Такимъ путемъ возникъ и развился до невѣроятныхъ размѣровъ нищен-

скій промыселъ, борьба съ которымъ даже и до настоящаго времени не привела въ Россіи къ вполнѣ благопріятнымъ результатамъ. Можно сказать, что въ теченіе нѣсколькихъ вѣковъ частная благотворительность, имѣвшая подъ собою религіозныя основанія, вызвала къ жизни нищенство, какъ явленіе совершенно искусственное, не коренившееся въ экономическихъ условіяхъ жизни. Такъ было въ Западной Европѣ, такъ было и въ Россіи. Вотъ почему государственная дѣятельность въ этой области обнаруживается впервые не въ организаціи призрѣнія бѣдныхъ, но въ организаціи борьбы противъ нищенства. Въ особенности энергична была борьба противъ нищенства при Петрѣ Великомъ, который запрещалъ его подъ страхомъ самыхъ суровыхъ наказаній, которыми грозилъ не только собирающимъ милостыню, но и подающимъ ее. Суровыя мѣры не могли, однако, искоренить зла; разъ твореніе милостыни считалось дѣломъ богоугоднымъ, согласнымъ, слѣдовательно, съ догмами религіи, то требованія закона гражданскаго или догмъ права, какъ бы они ни были строги, пріобрѣтали лишь второстепенное значеніе и уступали по своему авторитету первымъ. Для спасенія своей души можно было и потерпѣть кару гражданскаго правосудія. Правительственныя мѣропріятія даже вызывали противъ себя ропотъ народа, какъ противорѣчащія ученіямъ церкви. Нищенство и, неразлучное съ нимъ, бродяжничество продолжали поэтому существовать вопреки всѣмъ требованіямъ закона и мѣропріятіямъ властей. Улучшенія могли произойти лишь благодаря нѣкоторому просвѣщенію народа и высвобожденію его отъ исключительнаго вліянія религіознаго фактора; религіозныя основанія милостыни и вообще призрѣнія бѣдныхъ мало-по-малу должны были замѣняться основаніями иного характера, въ силу которыхъ помощь бѣднымъ обусловливается соображеніями гуманности, человѣческаго равенства и достоинства. При этомъ милостыня должна была потерять свое субъективное значеніе и вмѣстѣ съ тѣмъ должны были возникнуть основанія и побужденія для различія дѣйствительно нуждающихся отъ людей праздныхъ и лѣнивыхъ.

Эти правильные взгляды на общественное призрѣніе и до сихъ поръ въ Россіи не получили надлежащаго развитія и распространенія, составляя удѣлъ лишь правительства и образованныхъ классовъ общества. Правительство еще при

Петрѣ I признавало необходимость мѣропріятій для призрѣнія бѣдныхъ въ видѣ содержанія ихъ въ особыхъ домахъ или богадѣльняхъ и въ видѣ организаціи трудовой помощи для лицъ трудоспособныхъ; но всѣ правительственныя указанія оставались безъ надлежащаго осуществленія, въ виду отсутствія благопріятныхъ для этого условій. Только при Екатеринѣ II дѣло призрѣнія бѣдныхъ, повидимому, становится въ лучшія условія. По губерніямъ были образованы приказы общественнаго призрѣнія, на которыя и была возложена обязанность организовать дѣло призрѣнія бѣдныхъ. Однако, въ виду отчасти недостатка средствъ, находившихся въ рукахъ этихъ учрежденій, отчасти слишкомъ сложной и обширной ихъ компетенціи, дѣятельность ихъ не была успѣшной. Правда, благодаря имъ въ разныхъ мѣстахъ появились больницы и богадѣльни, но въ весьма ограниченномъ количествѣ и крайне скудно обставленныя.

Съ возникновеніемъ въ 1864 году земскихъ учрежденій, приказы общественнаго призрѣнія были закрыты и общественное призрѣніе перешло въ вѣдѣніе земскихъ учрежденій. Тамъ, гдѣ земскія учрежденія введены не были, продолжаютъ функціонировать приказы.

Организація общественнаго призрѣнія въ Россіи по дѣйствующему законодательству представляется въ слѣдующемъ видѣ. Главное завѣдываніе дѣлами общественнаго призрѣнія сосредоточивается въ министерствѣ внутреннихъ дѣлъ, за исключеніемъ нѣкоторыхъ мѣстностей, подчиненныхъ въ этомъ отношеніи или военному министерству, или министерству земледѣлія и государственныхъ имуществъ. Органами общественнаго призрѣнія въ губерніяхъ и уѣздахъ служатъ земскія учрежденія. Общественное призрѣніе крестьянъ ввѣрено ихъ сословнымъ сельскимъ и волостнымъ учрежденіямъ. Что касается средствъ для содержанія заведеній общественнаго призрѣнія или для оказанія помощи нуждающимся внѣ этихъ заведеній, то къ такимъ средствамъ относятся, во-первыхъ, пожертвованные капиталы, которые должны расходоваться согласно волѣ жертвователей; во-вторыхъ, общественные сборы, которые установляются сословными, земскими и городскими органами общественнаго управленія. Сборы эти, однако, не пріурочены спеціально къ общественному призрѣнію, но соотвѣтствующіе общественные органы могутъ вносить въ

общую смѣту расходовъ и расходы по общественному призрѣнію. Хотя расходы эти признаются закономъ обязательными, но опредѣленіе размѣра ихъ вполнѣ зависитъ отъ общественныхъ органовъ, вѣдающихъ призрѣніе бѣдныхъ. Кромѣ того, на содержаніе благотворительныхъ заведеній назначаются пособія изъ общегосударственныхъ средствъ, а равно дозволяются кружечные сборы при церквахъ, причемъ помѣщеніе кружекъ, т. е. установленіе, при какихъ именно церквахъ они учреждаются, принадлежитъ совмѣстному рѣшенію духовной, общегубернской и земской или городской администраціи. Наконецъ, въ законѣ (ст. 41 уст. общ. призр.) указанъ цѣлый рядъ разнаго рода взысканій и штрафовъ, идущихъ въ пользу учрежденій общественнаго призрѣнія.

Заведеніями общественнаго призрѣнія являются: 1) дома сиротскіе и воспитательные; 2) больницы и дома умалишенныхъ; 3) богадѣльни и 4) работные дома. Сиротскіе дома предназначаются для призрѣнія сиротъ бѣдныхъ родителей, дома же воспитательные для незаконнорожденныхъ и подкидышей, причемъ до 1898 года открытіе новыхъ воспитательныхъ домовъ въ губерніяхъ было воспрещено, а пріемъ въ существовавшіе былъ ограниченъ крайними случаями; въ указанномъ году это воспрещеніе было отмѣнено. Что касается больницъ, то къ заведеніямъ общественнаго призрѣнія относятся только тѣ изъ нихъ, которыя предназначены для лѣченія лицъ неимущихъ; законъ не воспрещаетъ принимать въ нихъ за умѣренную плату и другихъ лицъ, но лишь тогда, когда имѣются свободныя мѣста. Неимущіе больные лично освобождены отъ платы за лѣченіе, но послѣднее оплачивается тѣми обществами и вѣдомствами, къ которымъ они принадлежатъ. Въ законѣ указанъ цѣлый рядъ лицъ, которыя должны быть принимаемы для излѣченія въ больницы общественнаго призрѣнія, въ особенности подробно опредѣляются закономъ условія содержанія въ больницахъ больныхъ военнаго и морскаго вѣдомствъ. Дома для умалишенныхъ устраиваются—окружные—на общегосударственныя средства; въ губерніяхъ—на земскія; впрочемъ, земскимъ учрежденіямъ не вмѣнено въ обязанность устраивать особые дома для умалишенныхъ и они ограничиваются устройствомъ отдѣленій для умалишенныхъ въ общихъ больницахъ. Въ богадѣльни принимаются увѣчные и престарѣлые люди, не имѣющіе

средствъ для пропитанія. Кромѣ того, въ заведенія общественнаго призрѣнія, по распоряженію губернскаго начальства, посылаются: 1) бродяги, за физическими недостатками или дряхлостью, неспособные къ ссылкѣ; 2) бродяги, не достигшіе 17 лѣтъ возраста; 3) нищіе изъ разночинцевъ, не принадлежащіе ни къ какимъ обществамъ и не имѣющіе родственниковъ, согласныхъ давать имъ содержаніе, въ томъ случаѣ, когда они впали въ убожество отъ несчастныхъ обстоятельствъ, сиротства, старости или дряхлости и когда по состоянію здоровья и силъ своихъ не могутъ трудами снискивать пропитаніе; 4) лица, отсылаемыя во внутреннія губерніи подъ надзоръ полиціи, если они не имѣютъ возможности себя содержать. Пріемъ въ богадѣльни зависитъ отъ тѣхъ вѣдомствъ и учрежденій, которыя ихъ содержатъ; лица трудоспособныя въ богадѣльни не принимаются. Наконецъ, къ числу заведеній общественнаго призрѣнія въ Россіи принадлежатъ и работные дома, предназначенные для призрѣнія людей неимущихъ, но трудоспособныхъ. Помѣщеніе въ эти дома происходитъ или добровольно, или принудительно; послѣднее примѣняется, по распоряженію начальства, къ лицамъ, неимѣющимъ пристанища и собирающимъ милостыню. Находящіеся въ работныхъ домахъ обязаны работать, за что и получаютъ помѣщеніе, пищу, одежду или деньги. Помимо изложенной организаціи общественнаго призрѣнія, въ Россіи существуютъ установленія этого рода, управляемыя на особыхъ основаніяхъ. Сюда относятся: благотворительныя заведенія вѣдомства Императрицы Маріи, находящіяся подъ покровительствомъ членовъ императорскаго дома, заведенія общественнаго призрѣнія, особо завѣдываемыя министерствомъ внутреннихъ дѣлъ, благотворительныя заведенія императорскаго человѣколюбиваго общества, попечительства о бѣдныхъ разныхъ вѣдомствъ, разнообразныя частныя благотворительныя общества.

Глава пятая.

ПРОМЫШЛЕННОСТЬ ДОБЫВАЮЩАЯ.

Литература. *Schwappach*. Forstpolitik, Iagt-und Fischereipolitik. 1894. *Iolli*. Iagtrecht und Iagtpolizei. 1896. (Schönberg's Handbuch. II. 1) *V. Brün-*

neck. Iagtrecht. 1900. (Conrad's Handwörterbuch. IV). *Вишняковъ.* Рыболовство и законодательство. 1894. *Шейминъ П.* Добывающая промышленность (см. учеб. права внутр. упр. вып. VII. 1895). *Buchenberger.* Fischerei. 1896. (Schönberg's Handb. II.). *Его же.* Fischerei. 1900. (Conrad's Handwörterbuch. III). *Morre* S. The history and Law of ficheries 1903. *Шейминъ П.* Горное хозяйство. 1897. (Учебн. вып. VIII). *Штофъ А.* Горное право 1896. *кн. Абамелекъ-Лазаревъ.* Вопросъ о нѣдрахъ и развитіе горной промышленности въ XIX в. 1902. (Руск. экон. обозр. 1902. № 12). *Сапелкинъ.* Горное дѣло въ Россіи. 1903. *Arndt* Bergbau. 1899. (Conrad's H. W. II). *Schenkel.* Bergbau. 1896. (Schönbergs H. B II).

§ 104. Понятіе о добывающей промышленности.

Хозяйственная дѣятельность людей выражается въ разнообразныхъ формахъ; простѣйшей изъ такихъ формъ является пользованіе готовыми дарами природы; это и есть добывающая дѣятельность. Готовые продукты природы могутъ находиться на землѣ и надъ землей, въ землѣ и въ водѣ; отсюда различные виды добывающей дѣятельности—охота, рыболовство, горное дѣло. Во времена первобытнаго состоянія хозяйственной жизни добывающая дѣятельность, въ видѣ охоты и рыболовства, составляла главнѣйшее занятіе людей и была единственнымъ средствомъ существованія; первобытныя орудія этой дѣятельности были очень не сложны и изготовленіе ихъ не превышало искусства и способностей первобытныхъ людей. По мѣрѣ развитія хозяйственной жизни людей, добывающая дѣятельность теряла свое экономическое значеніе, уступая его постепенно сельско-хозяйственной и обработывающей. Въ государствахъ, достигшихъ высокой степени развитія хозяйственной жизни, нѣкоторые виды добывающей дѣятельности, какъ, напримѣръ, охота, почти совершенно исчезли, другіе хотя и продолжаютъ существовать, но не имѣютъ уже большаго хозяйственнаго значенія; таково—рыболовство; но въ государствахъ съ невысокой экономической культурой упомянутые виды добывающей дѣятельности до сихъ поръ играютъ немаловажную роль, составляя иногда главное занятіе жителей. Къ области добывающей дѣятельности относится также горное дѣло, т. е., добываніе изъ горъ минералловъ и металловъ. Этотъ видъ дѣятельности значительно отличается отъ двухъ первыхъ тѣмъ, что нуждается въ гораздо болѣе сложныхъ пріемахъ и, кромѣ того, самая потребность въ ископаемыхъ

продуктахъ природы возникаетъ сравнительно поздно. Въ виду этого возникновеніе и развитіе горнаго дѣла, въ противоположность охотѣ и рыболовству, характеризуетъ собою значительную уже степень экономической культуры, съ высоко развитыми потребностями людей и съ усовершенствованными техническими пріемами производства.

§ 105. Охота.

Охота можетъ составлять или самостоятельный промыселъ, или служить для удовольствія людей; но и въ томъ и въ другомъ случаѣ она не избѣгаетъ извѣстнаго рода воздѣйствія со стороны государства. Въ теченіе исторіи отношенія государства къ охотѣ были не одинаковы. При господствѣ частно-владѣльческихъ началъ она была тѣсно связана съ поземельнымъ владѣніемъ; вотчинная власть и крѣпостное право породили охотную регалію, охотные сервитуты и службы. Возникшая затѣмъ абсолютная власть дѣлаетъ охоту предметомъ своего законодательства и управленія; въ это время возникаетъ полиція охоты, породившая различныя ограниченія для занятія этимъ промысломъ. Современныя культурныя государства установляютъ право охоты, разсматривая послѣднюю съ различныхъ точекъ зрѣнія — экономической, юридической, нравственной и политической. Съ хозяйственной точки зрѣнія государство регулируетъ и охраняетъ охоту въ качествѣ самостоятельнаго вида хозяйственной дѣятельности; съ юридической оно охраняетъ собственниковъ земельныхъ участковъ, обусловливая право охоты на чужой землѣ испрошеніемъ на это разрѣшенія со стороны владѣльцевъ; съ полицейской точки зрѣнія государство установляетъ нѣкоторыя ограниченія въ видахъ предупрежденія опасностей, могущихъ происходить отъ ненадлежащаго обращенія съ оружіемъ. Такъ какъ охота неразрывно связана съ фактомъ лишенія жизни животныхъ — звѣрей и птицъ, то государство, не воспрещая самой охоты, воспрещаетъ, однако, такіе ея виды и такія орудія охоты, которыя причиняютъ животнымъ излишнія страданія и являются несогласными съ нравственными требованіями. Такимъ образомъ, это нравственная точка зрѣнія, стоя на которой и желая быть вполнѣ послѣдовательнымъ, государство, собственно говоря, должно было бы и вовсе запре-

тить охоту. Мы знаемъ, однако, что государство, какъ коллективное цѣлое, менѣе всего руководствуется нравственными требованіями, подчиняясь гораздо болѣе требованіямъ цѣлесообразности и права.

Современныя законодательныя постановленія объ охотѣ не представляютъ большихъ различій. Всюду за землевладѣльцами признается право охоты на собственныхъ земляхъ, но не иначе какъ при условіи взятія особаго разрѣшенія, въ которомъ, при извѣстныхъ обстоятельствахъ, можетъ быть и отказано; къ такимъ обстоятельствамъ принадлежатъ: малолѣтство, душевная болѣзнь, нахожденіе подъ полицейскимъ надзоромъ и т. п. Кромѣ того, германскими законодательствами установляется величина земельнаго участка, при которой можетъ быть дозволена охота; законодательства Франціи и Англіи этого условія не ставятъ. Въ цѣляхъ предупрежденія хищническаго истребленія звѣрей и птицъ установляются періоды, въ теченіе которыхъ охота не дозволяется. Во Франціи начало и окончаніе этого періода ежегодно опредѣляется въ каждомъ департаментѣ префектомъ. По русскому законодательству, при производствѣ охоты, должны быть соблюдаемы слѣдующія правила: желающіе охотиться должны получить отъ полиціи охотничье свидѣтельство, которое не выдается не достигшимъ 17 лѣтняго возраста, поднадзорнымъ и осужденнымъ за нарушеніе правилъ объ охотѣ; на чужихъ земляхъ разрѣшается охота не иначе, какъ съ согласія собственника земли; на нѣкоторыя, сравнительно рѣдкія уже, породы животныхъ, напр., на зубровъ, охота вообще воспрещается; для охоты на другихъ животныхъ—звѣрей и птицъ установлено опредѣленное время съ іюля по мартъ, такъ что съ 1 марта по 29 іюня охота дозволяется только на хищныхъ животныхъ.

§ 106. Рыбный промыселъ.

Задача государственнаго управленія по отношенію къ рыболовству ограничивается тѣми водами, которыя не составляютъ чьей-либо исключительной собственности, причемъ и государственная регламентація въ этой области незначительна. Различныя законодательства опредѣляютъ время рыболовства, запрещаютъ недозволенныя и вредныя орудія ловли, защищаютъ частное рыболовство отъ нарушеній, содѣйству-

ютъ улучшенію способовъ рыболовства. Надзоръ за выполненіемъ подобныхъ законодательныхъ постановленій возлагается или на органы общей полиціи, или, какъ въ Англіи, на особыхъ инспекторовъ и коммиссаровъ рыболовства. По русскому законодательству различается морское и рѣчное рыболовство. Открытыя морскія воды находятся въ общемъ пользованіи и какихъ-либо ограниченій рыболовства не установлено. Напротивъ, рыболовство внутреннее—морское и рѣчное подлежитъ государственному регулированію, въ цѣляхъ предупрежденія хищническаго лова рыбы и установленія правильнаго рыболовства. На рѣкахъ рыбная ловля составляетъ право береговыхъ владѣльцевъ. Нѣкоторыя рыбныя ловли и промыслы подлежатъ дѣйствію особыхъ правилъ—таковы, рыбные и тюленьи промыслы на моряхъ—Каспійскомъ, Бѣломъ и Азовскомъ.

§ 107. Горное дѣло.

Въ виду того, что въ землѣ, въ особенности въ горахъ, сокрыты матеріальные предметы, имѣющіе цѣнность, какъ-то: благородные металлы—золото и серебро, простые металлы—желѣзо, мѣдь, свинецъ и проч., имѣющіе чрезвычайно важное значеніе въ хозяйственной жизни; наконецъ, драгоцѣнные камни, а также и тѣ ископаемые продукты, которыя, не относясь къ категоріи драгоцѣнныхъ въ техническомъ смыслѣ этого слова, представляются въ отношеніи ихъ полезности еще болѣе цѣнными, каковъ, напримѣръ, каменный уголь, въ виду всего этого, разработка горъ является однимъ изъ способовъ пріобрѣтенія матеріальныхъ благъ. Горное дѣло по тому въ особенности и пріобрѣтаетъ государственное значеніе, что изъ горъ добываются руды служащія матеріаломъ для выдѣлки денегъ. Горное дѣло имѣетъ особую организацію, подлежитъ регулированію особыхъ законодательныхъ нормъ и правительственныхъ распоряженій, такъ какъ во 1) количество существующаго горнаго матеріала ограничено и поэтому требуется въ хозяйственномъ отношеніи раціональная разработка; во 2) разработка эта съ успѣхомъ можетъ быть предоставлена свободнымъ союзамъ и частнымъ лицамъ, дѣятельность которыхъ должна быть регулируема и контролируема; въ 3) разработка рудниковъ сопряжена со многими опасностями, которыя не всегда принимаются во вниманіе частными обществами и

лицами. Такимъ образомъ, задача управленія въ отношеніи горнаго дѣла сводится, главнымъ образомъ, къ тому, чтобы частные интересы и права лицъ, участвующихъ въ этомъ дѣлѣ, подчинять общимъ интересамъ. Но такое воззрѣніе выработалось лишь въ XIX столѣтіи, между тѣмъ какъ вся исторія горнаго дѣла представляетъ борьбу между принципами частныхъ и общихъ интересовъ. Въ первоначальныя эпохи развитія европейскихъ государствъ, горное право, или право на разработку горъ, было тѣсно связано съ поземельной собственностью. Отдѣленіе этого права отъ поземельной собственности возникаетъ лишь съ признаніемъ, что разработка рудниковъ имѣетъ общегосударственный интересъ. Мало-по-малу дѣло это становится въ зависимость отъ правительства и подчиняется его верховному надзору. Въ настоящее время государство: 1) организуетъ горное управленіе, т. е., систему учрежденій, завѣдующихъ горнымъ дѣломъ; 2) учреждаетъ и содѣйствуетъ учрежденію спеціальныхъ учебныхъ заведеній, доставляющихъ и распространяющихъ спеціальныя техническія знанія въ сферѣ горно-заводской промышленности; 3) регулируетъ горное дѣло путемъ законодательныхъ и административныхъ нормъ, причемъ главными предметами государственной регламентаціи являются — право пріисковъ, пріобрѣтеніе права собственности на минераллы и металлы въ границахъ извѣстнаго района, отчужденіе поземельной собственности и вознагражденіе за это и проч.; 4) государство обращаетъ вниманіе на самое производство горныхъ промысловъ, причемъ преслѣдуетъ цѣли хозяйственныя и санитарныя; въ первомъ отношеніи государство стремится предупреждать хищническую разработку пріисковъ, въ послѣднемъ — предпринимаетъ мѣры для огражденія здоровья и жизни рабочихъ на шахтахъ, установляя въ видахъ этого извѣстную организацію работъ, учреждая инспекцію и возлагая на предпринимателей отвѣтственность за вредъ рабочимъ, происходящій по ихъ винѣ.

Въ частности, въ *Англіи* разработка золотыхъ и серебряныхъ залежей составляетъ прерогативу королевской власти. Всѣ прочія горныя породы могутъ разрабатываться собственниками земель, въ нѣдрахъ которыхъ они содержатся. Но частная разработка рудниковъ подлежитъ государственному контролю при помощи горныхъ инспекторовъ, при чемъ установлены правила объ устройствѣ рудниковъ. Въ общемъ, гор-

ныя предпріятія подлежатъ тѣмъ же ограниченіямъ, какія терпятъ на себѣ и многія другія предпріятія—въ цѣляхъ полицейскихъ, санитарныхъ, экономическихъ и проч.

Во *Франціи* до сихъ поръ сохраняетъ свою силу законъ 21 апрѣля 1810 года, въ силу котораго никто, не исключая собственника земли, не можетъ заниматься разработкой горныхъ залежей, не получивши на то разрѣшенія отъ государства. Разрѣшеніе можетъ быть дано какъ собственнику, такъ и постороннему лицу.

Въ *Германіи* существуетъ свобода горнаго промысла, при чемъ преимущество дается первому открывателю. Право собственника на нѣдра опредѣляется гражданскими законами. Въ нѣкоторыхъ германскихъ государствахъ въ отношеніи опредѣленныхъ горныхъ породъ, существуетъ горная регалія.

Въ *Россіи* разработка и добываніе продуктовъ, скрытыхъ въ землѣ или водѣ, подлежитъ различнымъ ограниченіямъ. Законодательство различаетъ заводы частные, казенные и удѣльные. Частная горнопромышленность можетъ производиться на земляхъ частныхъ и казенныхъ, а добываніе золота разрѣшается также на земляхъ, состоящихъ въ вѣдѣніи министерства императорскаго двора. Центральнымъ органомъ, управляющимъ горнымъ дѣломъ, служитъ отчасти министерство торговли и промышленности, въ которомъ имѣются для этой цѣли—горный департаментъ, горный совѣтъ и ученый комитетъ, отчасти—главное управленіе земледѣлія и землеустройства; въ отношеніи мѣстнаго управленія образованы—горныя области, съ дѣленіемъ ихъ на горные округи въ цѣляхъ надзора за частной горнопромышленностью и заводскіе округи для завѣдыванія казенными горными заводами. Мѣстными органами являются горныя управленія, окружные инженеры съ помощниками и другими чинами, окружныя управленія, заводскія управленія, горные инженеры и проч. Надзоръ за соблюденіемъ должнаго благоустройства, порядка и безопасности на заводахъ возложенъ, въ высшемъ его отношеніи, на главное по фабричнымъ и горнозаводскимъ дѣламъ присутствіе, при министерствѣ торговли и промышленности, въ мѣстныхъ же районахъ на губернскія или областныя по фабричнымъ и горнозаводскимъ дѣламъ присутствія, горныхъ исправниковъ, горнополицейскую стражу и проч.

Въ Россіи разработка горныхъ породъ входитъ въ право собственности. Собственникъ можетъ или самъ эксплуатировать землю, или отдавать ее въ аренду, безъ испрошенія на то особаго разрѣшенія. По ст. 213 гор. уст. отъ владѣльца земли зависитъ разработывать или оставлять втунѣ пріиски и рудники, состоящіе на его землѣ. При образованіи частнымъ лицомъ горнаго завода, оно должно довести объ этомъ до свѣдѣнія горнаго управленія, съ дозволенія котораго частные горные заводы могутъ быть отчуждаемы. Разработка должна быть производима по опредѣленному плану, согласному съ указанными въ законѣ условіями. Особыя правила установлены о поссессіонныхъ горныхъ заводахъ, владѣльцы которыхъ получаютъ пособія отъ казны. На земляхъ казенныхъ горная разработка разрѣшается главнымъ управленіемъ земледѣлія, какъ русскимъ подданнымъ, такъ и иностранцамъ, за нѣкоторыми исключеніями; такъ до 1898 г. горный промыселъ на казенныхъ земляхъ былъ воспрещенъ чинамъ министерства земледѣлія; высочайшимъ повелѣніемъ это законодательное воспрещеніе въ 1898 году было отмѣнено и разработка горныхъ богатствъ, не исключая золота и платины, чинамъ упомянутаго министерства была разрѣшена. Развѣдки на казенныхъ земляхъ, не соединенныя ни съ каками работами, дозволяются безъ особаго разрѣшенія; для развѣдокъ, предполагающихъ земляныя и иныя работы, требуется испрошеніе разрѣшенія, которое дается мѣстнымъ управленіемъ казенными землями на срокъ отъ трехъ до пяти лѣтъ; пространство развѣдокъ опредѣлгется въ четыре квадратныхъ версты. За право развѣдокъ уплачивается по 30 руб. въ годъ съ каждой развѣдочной площади; кромѣ того казна имѣетъ право на возмѣщеніе всѣхъ убытковъ, которые будутъ ей причинены развѣдками. Разработка можетъ быть производима въ каждомъ отводѣ на пространствѣ не болѣе одной квадратной версты. Горнопромышленники обязаны вносить залоги въ обезпеченіе могущихъ произойти убытковъ для казны или арендаторовъ земель; по удостовѣреніи со стороны начальства нахожденія рудъ или ископаемыхъ продуктовъ, дѣлается отводъ. За пользованіе отведенной площадью уплачивается въ казну не менѣе одного рубля съ десятины. Разработка подчиняется опредѣленнымъ правиламъ въ техническомъ, полицейскомъ и санитарномъ отношеніяхъ. Добываніе изъ нѣдръ земли золота и платины

подчинено особымъ правиламъ. Право развѣдокъ, отводовъ и разработки обставлено нѣсколько болѣе сложными требованіями, хотя и здѣсь разработка разрѣшается соотвѣтствующими горными учрежденіями частнымъ лицамъ на собственныхъ, казенныхъ и удѣльныхъ земляхъ. Плата за пользованіе поверхностью земли установлена нѣсколько въ большемъ размѣрѣ, нежели въ отношеніи разработки другихъ горныхъ породъ; горная подать уничтожена, но взамѣнъ того золотопромышленныя предпріятія облагаются, за нѣкоторыми исключеніями, промысловымъ налогомъ. Предпріятія, неуплачивающія этого налога, обязаны все добываемое золото представлять въ мѣстныя правительственныя лабораторіи, отъ которыхъ они получаютъ ассигновки на Петербургскій монетный дворъ; послѣдній, за вычетомъ всѣхъ необходимыхъ и обязательныхъ платежей, уплачиваетъ по ассигновкамъ монетой или слитками.

Въ законѣ содержатся также подробныя указанія относительно производства горнаго промысла на казенныхъ горныхъ заводахъ, а равно на заводахъ удѣльнаго вѣдомства. Особыя постановленія опредѣляютъ условія производства нефтянаго и солянаго промысла. (Св. зак. т. VII. Сводъ учрежд. и уст. горныхъ ст. 817—1285).

Глава шестая.

ПРОМЫШЛЕННОСТЬ СЕЛЬСКО-ХОЗЯЙСТВЕННАЯ.

Литература. *Созоновъ*. Очеркъ дѣятельности земства по сельскому хозяйству. 1897. *Каблуковъ*. Объ условіяхъ развитія крестьянскаго хозяйства въ Россіи. 1899. *Каутскій*. Аграрный вопросъ. 1900. *Булгаковъ*. Капитализмъ и земледѣліе. 1900. *Скворцовъ*. Основы экономики земледѣлія. 1900—1903. *Вернеръ*. Сельско-хозяйственная экономія. 1901. *Лохтинъ*. Состояніе сельскаго хозяйства въ Россіи. 1901. *Бухенбергеръ*. Основные вопросы сельско-хозяйственной экономіи и политики. 1901. *Ф. О. Гольцъ*. Аграрный вопросъ и аграрная политика. 1902. *Пажитковъ*. Къ аграрному вопросу. 1903. *Воскресенскій*. Общинное землевладѣніе и крестьянское малоземелье. 1903. *М. Туганъ-Барановскій*. Земельная реформа. 1905. *М. Герценштейнъ*. Аграрный вопросъ. 1905. *Масловъ*. Аграрный вопросъ въ Россіи изд. 3. 1906 *Чупровъ А. И.* Аграрная роформа. 1906. *Мануиловъ А. А.* (редакцій) Очерки по крестьянскому вопросу. 1904. *кн. П. Д. Долгоруковъ и И. И. Петрункевичъ* (изданіе) Аграрный вопросъ. 1906. *V. d. Goltz* Landwirischaft. (Schönberg's Handbuch. 1896. B II) *Meitzen*. Landwirtschaft (ibid.). *Conrad*. Landwirtschaft. (ibid). *Carville*. Agriculture. 1901.

§ 108. Земледѣліе.

Въ отношеніи сельскаго хозяйства и, въ особенности, земледѣлія, надо различать три точки зрѣнія: 1) необходимымъ условіемъ развитія земледѣльческаго хозяйства является знакомство съ силами природы, дѣйствующими въ сферѣ земледѣльческаго производства; дѣятельность, направленная къ этой цѣли, очевидно, не входитъ въ задачу науки объ управленіи: науками, ставящими себѣ эту цѣль, являются: прикладная геологія, физика, химія, ботаника. 2) Отъ земледѣльческаго производства, обусловливаемаго силами природы, слѣдуетъ отличать производительность земледѣльческаго хозяйства, зависящую отъ отношеніи между издержками производства и рыночными цѣнами на продукты этого производства. Наукой, разсматривающей вопросъ съ этой точки зрѣнія, является прикладная политическая экономія. 3) Въ виду чрезвычайно большаго вліянія земледѣльческой промышленности на всю экономическую жизнь, государство становится въ ней въ тѣ или другія отношенія, создаетъ условія, при которыхъ земледѣльческое хозяйство развивалось бы въ интересахъ всего общества и государства. Такая государственная дѣятельность называется аграрной политикой или попеченіемъ о земледѣльческомъ хозяйствѣ и ученіе о ней входитъ въ экономическую часть науки о внутреннемъ управленіи. Соотвѣтствующія государственныя нормы являются предметомъ экономическаго отдѣла науки административнаго права.

Всѣ мѣры, предпринимаемыя государствомъ въ видахъ содѣйствія развитію земледѣльческаго хозяйства и его регулированія, могутъ быть подведены подъ слѣдующія категоріи: 1) удаленіе юридическихъ и экономическихъ препятствій къ занятію сельскимъ хозяйствомъ; 2) содѣйствіе положительными мѣрами развитію сельскаго хозяйства.

Устраненіе юридическихъ препятствій имѣетъ цѣлью обезпечить каждому совершенно одинаковое право обратиться къ самостоятельному земледѣльческому промыслу. Главнѣйшія изъ такихъ юридическихъ препятствій относятся уже къ области исторіи—это *рабство и крѣпостное состояніе*. Въ государствахъ древняго міра и въ первоначальныя эпохи ново-европейскихъ государствъ рабство существовало, какъ самостоя-

тельный юридическій институтъ, при чемъ въ государствахъ древняго міра число рабовъ нерѣдко превосходило число свободныхъ. Рабы, бывшіе собственностью ихъ владѣльцевъ, должны были выполнять вообще всѣ тѣ работы, какія собственники ихъ находили нужнымъ имъ поручать; однимъ изъ главныхъ видовъ ихъ дѣятельности являлась обработка земли. Рабство, принимавшее въ древнихъ государствахъ весьма суровыя формы, въ новыхъ государствахъ, хотя и продолжало существовать, но уже въ значительно смягченномъ видѣ: рабы, въ нѣкоторыхъ случаяхъ, какъ, напр., у древнихъ германцевъ, были какъ-бы членами семьи; если на нихъ возлагалась обработка полей, то эту работу они выполняли наряду съ другими членами семьи. Съ возникновеніемъ христіанства рабство въ европейскихъ государствахъ мало-по-малу совершенно исчезаетъ, хотя нѣкоторые виды рабства, напр., рабство негровъ и торговля ими дожили до нашихъ дней. Въ особенности долго существовало рабство въ южной Америкѣ, гдѣ оно было уничтожено лишь въ 1838 году послѣ упорной и кровопролитной войны между сѣверными и южными штатами.

На ряду съ рабствомъ существовало, какъ въ древнихъ, такъ и новыхъ государствахъ, крѣпостное состояніе, при которомъ лица, находившіяся въ этомъ состояніи, хотя и не являлись въ отношеніи къ ихъ владѣльцамъ вещами, все же были отъ нихъ въ весьма значительной степени зависимости; обыкновенно связанныя съ землей, на которой жили, они обрабатывали поля ихъ владѣльцевъ и должны были, кромѣ того, нести многія другія повинности: въ нѣкоторыхъ случаяхъ крѣпостное состояніе приближалось къ рабству, о чемъ свидѣтельствуетъ, напр., продажа крѣпостныхъ отдѣльно отъ земли и даже отдѣльно отъ другихъ членовъ семьи. Возникновеніе крѣпостнаго состоянія въ большей части западно-европейскихъ государствъ объясняется системой завоеваній цѣлыхъ областей, при чемъ завоеватели дѣлались господствующимъ классомъ, завоеванные же жители страны обращались въ крѣпостныхъ. Въ Западной Европѣ крѣпостное состояніе ведетъ свое начало съ періода феодализма. Въ Россіи причиной образованія крѣпостнаго состоянія является пожалованіе населенныхъ земель служилому сословію. Населеніе пожалованныхъ земель было первоначально свободно, могло переходить съ одного

мѣста на другое, но съ теченіемъ времени право перехода было ограничено, а затѣмъ и окончательно уничтожено. Крестьяне, населявшія пожалованныя земли были, такимъ образомъ, къ нимъ прикрѣплены и поставлены въ зависимость отъ помѣщиковъ.

Освобожденіе отъ крѣпостной зависимости въ различныхъ государствахъ произошло въ различное время и на различныхъ условіяхъ. Такъ, въ Англіи крѣпостное право уничтожилось, такъ сказать, само собою, въ силу поднятія уровня общественнаго развитія. Во Франціи оно было уничтожено въ 1786 году, въ Пруссіи—въ 1807 году, въ Россіи—въ 1861 году. Положеніе 19 февраля 1861 года предоставило крестьянамъ слѣдующее: 1) личную свободу; 2) права на пользованіе усадьбой и надѣломъ за повинность и право на выкупъ усадебной осѣдлости; 3) право по истеченіи двухъ лѣтъ отъ утвержденія положеній переходить на оброкъ; 4) возможность полной и окончательной развязки обязательныхъ отношеній выкупомъ надѣла; 5) право самоуправленія. Положенія, опредѣляющія условія существованія крестьянскаго сословія по выходѣ его изъ крѣпостного состоянія и въ особенности отношенія его къ бывшимъ его владѣльцамъ, различались въ извѣстной степени, смотря по мѣстности: такъ, различаются мѣстныя положенія—великороссійское, малороссійское, сѣверо-западнаго края и юго-западнаго края Россіи.

Уничтоженіе рабства и крѣпостнаго состоянія оказало громадное вліяніе на положеніе земледѣльческой и вообще сельско-хозяйственной промышленности, создавши многочисленный классъ свободныхъ и самостоятельныхъ землевладѣльцевъ. Производительность земледѣльческаго производства обусловливается, конечно, еще многими другими причинами, помимо свободы земледѣльческаго труда, поэтому состояніе земледѣльческой промышленности въ различныхъ государствахъ, и даже въ различныхъ мѣстахъ одного и того же государства является различнымъ; причины эти, въ весьма значительной степени, экономическаго характера, результатъ всего экономическаго строя и разсмотрѣніе ихъ относится уже къ политической экономіи. Мы должны имѣть въ виду лишь государственную дѣятельность, въ которой выражается содѣйствіе государства развитію земледѣльческой промышленности. Къ сферѣ этой дѣятельности и относится прежде всего устраненіе юридиче-

скихъ препятствій къ занятію этой промышленностью, что и было во всѣхъ европейскихъ государствахъ въ значительной степени достигнуто уничтоженіемъ главнѣйшихъ изъ этихъ препятствій—рабства и крѣпостнаго состоянія.

Но кромѣ рабства и крѣпостнаго состоянія, въ качествѣ юридическихъ препятствій являются также и другія условія существованія земледѣльческой промышленности, и, между прочимъ, самое право перехода поземельной собственности изъ однихъ рукъ въ другія. Въ этомъ отношеніи является весьма важнымъ уничтоженіе сословной собственности, майоратовъ, дарованіе всѣмъ и каждому права пріобрѣтать землю. Кромѣ того самый процессъ перехода земель изъ однихъ рукъ въ другія нуждается въ извѣстныхъ условіяхъ, установленіе которыхъ можетъ быть только дѣломъ государства.

Къ юридическимъ препятствіямъ для занятія земледѣльческой и вообще сельско-хозяйственной промышленностью относится, по мнѣнію нѣкоторыхъ, также *общинное владѣніе*. Вопросъ о преимуществахъ или недостаткахъ общиннаго землевладѣнія не приведенъ, однако, къ окончательному разрѣшенію, да едва ли и можетъ быть разрѣшенъ безусловно, въ виду того, что тотъ и другой видъ владѣнія землей, т. е., общинное и участковое землевладѣніе,—при различныхъ условіяхъ, можетъ имѣть несомнѣнныя преимущества. Къ выгодамъ общиннаго землевладѣнія относятъ: 1) невозможность отчужденія земли, гарантирующую отсутствіе безземельности и сельскаго пролетаріата; 2) предупрежденіе экономической борьбы интересовъ, спекуляціи и наживы, которыя, въ совокупности, ведутъ къ концентраціи поземельной собственности въ рукахъ немногихъ лицъ; 3) гарантію осѣдлости и предупрежденіе бродячей жизни. Но противъ общиннаго землевладѣнія высказываются слѣдующіе доводы; говорятъ, что оно порождаетъ: 1) отсутствіе той энергіи въ обработкѣ земли, которая возможна при участковомъ пользованіи землей; 2) возможность черезполосицы; 3) передѣлы полей, отнимающіе у трудолюбивыхъ крестьянъ результаты ихъ труда и порождающіе возможность перехода такихъ полей къ нерадивымъ; 4) препятствіе къ укорененію въ крестьянахъ понятія о правѣ собственности и объ объемѣ этого права; 5) скученіе крестьянъ въ большія селенія и удаленіе ихъ отъ полей и угодій; 6) самовластіе сельскихъ сходовъ; 7) рутинные порядки и отсутствіе кресть-

янахъ свободнаго почина; 8) препятствіе къ свободному передвиженію крестьянъ и проч. Защитники общиннаго землевладѣнія находятъ, что весьма многія изъ этихъ возраженій основаны на незнаніи самого дѣла и что выставляемыя неудобства общиннаго землевладѣнія обусловливаются не сущностью послѣдняго, но неудовлетворительностью сельско-хозяйственной и финансовой политики вообще.

Какъ бы то ни было, но государство, находя выгоды въ томъ и другомъ видѣ землевладѣнія, признаетъ возможнымъ допустить существованіе обоихъ видовъ, предоставляя переходъ отъ общиннаго землевладѣнія къ участковому свободному соглашенію и усмотрѣнію самихъ земледѣльцевъ, обставляя его лишь нѣкоторыми условіями и требованіями. Общинное землевладѣніе удержалось до сихъ поръ въ Россіи. Въ Западной Европѣ оно, за самыми ничтожными исключеніями, исчезло.

При разсмотрѣніи юридическихъ препятствій для занятія земледѣльческимъ промысломъ, возникаетъ также вопросъ о крупномъ и мелкомъ землевладѣніи и о большой и малой обработкѣ земли, вопросъ о томъ, не должно ли государство регулировать законодательствомъ самую величину земельныхъ владѣній.

Какъ въ предшествующемъ вопросѣ, такъ и здѣсь есть защитники какъ крупнаго, такъ и мелкаго землевладѣнія. Первое развилось въ особенности въ Англіи, въ Россіи, Германіи; послѣднее—во Франціи и другихъ государствахъ. Еще въ концѣ XVIII столѣтія ревностнымъ защитникомъ крупнаго землевладѣнія и врагомъ мелкаго являлся англійскій агрономъ Артуръ Юнгъ, доказывавшій, что при мелкомъ землевладѣніи землевладѣльческая промышленность не можетъ развиваться, что оно даже опасно для государства, порождая сельскій пролетаріатъ. Однако, бельгійскіе агрономы, съ одной стороны, и состояніе мелкаго землевладѣнія во Франціи, Италіи и другихъ государствахъ, съ другой, опровергали мнѣніе А. Юнга и заставили самого его усумниться въ правильности своихъ воззрѣній. Попытки введенія во Франціи крупнаго землевладѣнія находятся въ тѣсной связи съ возникновеніемъ крѣпостнаго состоянія и ведутъ свое начало отъ эпохи феодализма. Дальнѣйшее существованіе его, при развитіи государственной жизни, и, въ особенности, при развитіи всего эконо-

мическаго строя, стало обусловливаться законами о переходѣ земли изъ однѣхъ рукъ въ другія и, въ особенности, законами о наслѣдованіи. Такъ, въ Англіи размѣръ землевладѣнія опредѣляется законами о майоратахъ; въ Америкѣ—совободой завѣщанія, хотя майораты также допускаются; во Франціи свобода завѣщанія ограничена; въ Россіи существуетъ наслѣдованіе по обычаю, по закону и по завѣщанію. Ограниченія существуютъ относительно завѣщанія родовой собственности.

Крупное землевладѣніе, однако, далеко не всегда совпадаетъ съ крупнымъ земледѣліемъ, т. е., съ крупнымъ земледѣльческимъ хозяйствомъ, въ виду того, что и большія владѣнія могутъ отдаваться въ аренду по мелкимъ участкамъ. Достоинствомъ и выгодой крупныхъ хозяйствъ считаютъ главнымъ образомъ, возможность земледѣльческихъ улучшеній, достоинствомъ среднихъ хозяйствъ—созданіе того земледѣльческаго класса, который составляетъ основу гражданскаго и политическаго развитія; наконецъ, достоинствами малыхъ хозяйствъ являются—спеціализаціи земледѣльческой промышленности и производство предметовъ болѣе утонченнаго потребленія. По мнѣнію ученыхъ, вмѣшательство законодательства и администраціи въ дѣло распредѣленія земли не можетъ быть признано полезнымъ; говорятъ, что естественныя и соціальныя условія самымъ лучшимъ образомъ опредѣляютъ размѣръ поземельной собственности и обработки. Эта точка зрѣнія оспаривается защитниками новыхъ формъ землевладѣнія въ качествѣ которыхъ предлагаются національзація земли, соціализація и муниципализація земли. Въ дѣйствительности государство, однако, нигдѣ въ этомъ направленіи не дѣйствуетъ, поддерживая исторически развившіяся формы землевладѣнія, и содѣйствуя распредѣленію земельной собственности мѣрами, не идущими въ разрѣзъ съ современными взглядами на право земельной собственности.

Въ этомъ отношеніи дѣятельность современныхъ культурныхъ государствъ, не смотря на различія въ политическихъ формахъ и въ степени политической культуры, остается всюду строго консервативной. Воздѣйствіе со стороны государства на распредѣленіе земельной собственности, каковы бы ни были историческія причины этого распредѣленія, носитъ, при современномъ уваженіи къ праву вообще, чисто юридическій характеръ. Аграрныя реформы съ характеромъ

соціальнымъ до сихъ поръ составляютъ удѣлъ мечтателей и друзей человѣчества, встрѣчая самую сильную оппозицію не только со стороны представителей крупнаго землевладѣнія, но и со стороны буржуазіи. Къ числу аграрныхъ мѣропріятій, содѣйствующихъ цѣлесообразному распредѣленію земельной собственности и не противорѣчащихъ современнымъ юридическимъ воззрѣніямъ господствующихъ классовъ относятся мѣры, содѣйствующія колонизаціи и переселеніямъ на свободныя государственныя земли, что въ особенности наблюдается въ Россіи, гдѣ имѣется огромное количество государственныхъ земель, а равно мѣры содѣйствія пріобрѣтенію земельныхъ участковъ при помощи организаціи государственнаго земельнаго кредита; таковы: крестьянскій и дворянскій земельные банки въ Россію, таковы рентные банки въ Германіи. Наслѣдственное право, охраняя, въ большинствѣ случаевъ, свободу завѣщанія, стремится скорѣе къ предупрежденію излишняго дробленія земли, а въ нѣкоторыхъ странахъ юридически охраняетъ крупную земельную собственность путемъ законовъ о майоратахъ.

Что касается препятствій для земледѣлія, имѣющихъ экономическій характеръ, то подъ ними разумѣется принудительное воздѣйствіе государства, при посредствѣ его регламентаціи, на самое оправленіе земледѣльческаго промысла, указаніе обязательныхъ пріемовъ производства, его способовъ и средствъ и т. д. Такая регламентація развилась, въ особенности, въ періодъ полицейскаго государства, т. е., главнымъ образомъ, въ XVII и XVIII столѣтіяхъ, какъ въ Западной Европѣ, такъ и въ Россіи, но въ настоящее время нигдѣ уже не практикуется. Къ числу мѣръ положительнаго воздѣйствія на развитіе земледѣльческаго промысла въ настоящее время принадлежитъ прежде всего распространеніе сельско-хозяйственныхъ свѣдѣній, достигаемое: 1) учрежденіемъ сельско-хозяйственныхъ школъ, опытныхъ станцій и образцовыхъ хозяйствъ; 2) основаніемъ сельско-хозяйственныхъ обществъ и съѣздовъ сельскихъ хозяевъ; 3) изданіемъ и распространеніемъ полезныхъ сочиненій по сельскому хозяйству; 4) устройствомъ выставокъ и музеевъ; 5) учрежденіемъ коммиссіонерствъ для пріобрѣтенія улучшенныхъ орудій; растеній, сѣмянъ и т. п. для приглашенія агрономовъ, садоводовъ и проч.

Сельско-хозяйственныя школы являются однимъ изъ весьма полезныхъ учрежденій для распространенія сельско-хозяйственныхъ свѣдѣній и могутъ весьма много помочь развитію сельскаго хозяйства и въ частности земледѣльческой промышленности, если другія условія этого развитія представляются нормальными, въ особенности, если земли достаточно и она не обременена разнаго рода налогами и платежами свыше ея производительной способности.

Сельско-хозяйственныя школы начали учреждаться еще въ XVIII стол., но наибольшее развитіе онѣ получили лишь въ теченіи настоящаго вѣка. Подобно общимъ образовательнымъ учрежденіямъ, и сельско-хозяйственныя школы раздѣляются на низшія, среднія и высшія.

Въ *Пруссіи* сельско-хозяйственныя школы стали учреждаться частными лицами и сельско-хозяйственными обществами, но затѣмъ въ учрежденіи и содержаніи, въ особенности, высшихъ изъ такихъ школъ принимаетъ участіе и правительство, учреждая агрономическія академіи. Среднія земледѣльческія школы возникали въ Германіи отчасти какъ отдѣленія при земледѣльческихъ академіяхъ и ремесленныхъ школахъ, отчасти какъ самостоятельныя заведенія, устраиваемыя сельско-хозяйственными обществами. Низшія школы стали открываться съ сороковыхъ годовъ, по преимуществу частными лицами, но съ пособіемъ отъ правительствъ.

Приблизительно такой же ходъ развитія имѣли сельско-хозяйственныя школы во Франціи, гдѣ главными дѣятелями въ этой сферѣ были частныя лица и акціонерныя общества, получавшія нерѣдко пособія отъ правительства. То же надо сказать и относительно Англіи, хотя здѣсь правительство принимало въ этомъ дѣлѣ меньшее участіе.

Въ Россіи первая земледѣльческая школа была учреждена при Павлѣ I. Въ началѣ XIX ст. были открыты въ университетахъ кафедры сельскаго хозяйства и вмѣстѣ съ тѣмъ стали учреждаться сельско-хозяйственныя школы и связанныя съ ними фермы. Въ особенности дѣлу развитія этихъ школъ помогли сельско-хозяйственныя общества. Правительство съ своей стороны также принимало участіе въ дѣлѣ созданія подобнаго рода учебныхъ заведеній, причемъ особенно живая правительственная дѣятельность по учрежденію сельско-хозяйственныхъ школъ начинается съ возникновеніемъ мини-

стерства государственныхъ имуществъ, въ особенности съ преобразованіемъ его въ министерство земледѣлія; результатомъ этой дѣятельности являются—горыгорѣцкій земледѣльческій институтъ, московскій сельско-хозяйственный институтъ, институтъ сельскаго хозяйства и лѣсоводства въ Новой Александріи, близъ Варшавы. Таковы высшія школы. Средними являются разнаго рода земледѣльческія училища; низшими земледѣльческія учебныя фермы.

Всѣ подобнаго рода сельско-хозяйственныя училища, имѣя въ виду приготовленіе ученыхъ агрономовъ, расчитаны, слѣдовательно, на помощь крупнымъ хозяйствамъ; что же касается мелкаго землевладѣнія, мелкихъ крестьянскихъ хозяйствъ, то въ этомъ отношеніи сдѣлано еще крайне мало, хотя въ разнаго рода проэктахъ и попыткахъ не было недостатка. Къ числу ихъ относится изданіе нормальнаго положенія о низшихъ сельско-хозяйственныхъ учебныхъ заведеніяхъ; въ слѣдствіе недостаточности ассигнованныхъ на это дѣло средствъ, и успѣшность его является весьма условной, не смотря даже на то, что и со стороны земскихъ учрежденій выражается готовность содѣйствовать образованію такихъ школъ.

Въ связи съ учрежденіемъ сельско-хозяйственныхъ школъ стоитъ вопросъ объ образованіи такъ называемыхъ опытныхъ станцій, подъ которыми разумѣются опытныя поля для производства опытовъ, въ видѣ приложенія химическихъ изысканій къ сельскому-хозяйству; такія станціи существуютъ уже вездѣ въ западно-европейскихъ государствахъ. Въ Россіи такихъ станцій немного; хотя польза ихъ и признается. По мнѣнію спеціалистовъ станціи эти могутъ оказать важную услугу землевладѣнію, указавъ на раціональность того или другаго полеводства и на примѣнимость той или другой культуры въ данной мѣстности. Само собою разумѣется, что пользованіе указаніями опытныхъ станцій поставлено въ зависимость отъ многихъ благопріятныхъ условій, которыхъ обыкновенно не наблюдается въ земледѣльческомъ крестьянскомъ хозяйствѣ.

Содѣйствіе образованію сельско-хозяйственныхъ обществъ и съѣздовъ сельскихъ хозяевъ принадлежитъ также къ числу мѣръ, способствующихъ распространенію сельско-хозяйственныхъ свѣдѣній. Кромѣ непосредственной своей дѣятельности, сельско-хозяйственныя общества являются весьма полезными

въ томъ отношеніи, что они обыкновенно служатъ главнѣйшими органами при созданіи разнаго рода условій, содѣйствующихъ распространеніе сельско-хозяйственныхъ знаній. Такъ какъ развитіе сельско-хозяйственныхъ обществъ обусловливается, главнымъ образомъ, наличностью ученыхъ спеціалистовъ, то оно и сдѣлалось возможнымъ съ распространеніемъ и развитіемъ университетовъ съ ихъ естественными факультетами. Число такихъ обществъ въ настоящее время надо считать сотнями, какъ въ иностранныхъ государствахъ, такъ и въ Россіи. Учрежденіе такихъ обществъ въ Россіи зависитъ отъ соглашенія министра земледѣлія съ министромъ внутреннихъ дѣлъ.

Съѣзды сельскихъ хозяевъ стали развиваться подъ вліяніемъ сельско-хозяйственныхъ обществъ.

Съѣзды могутъ быть раздѣлены на международные, національные и мѣстные. Первый съѣздъ сельскихъ хозяевъ въ Россіи былъ въ 1865 году. Въ дѣлѣ мѣстныхъ съѣздовъ главными дѣятелями и руководителями являются въ Россіи земскія учрежденія, получающія разрѣшенія на устройство съѣздовъ отъ правительства.

Изданіе и распространеніе полезныхъ сочиненій по сельскому хозяйству обусловливается, главнымъ образомъ, дѣятельностью ученыхъ обществъ, хотя иногда въ этомъ отношеніи оказывается весьма полезной и частная дѣятельность.

Распространенію свѣдѣній въ дѣлѣ сельскаго хозяйства значительно содѣйствуютъ затѣмъ и *сельско-хозяйственныя выставки*. Такія выставки раздѣляются на постоянныя—это сельско-хозяйственные музеи—и періодическія. Послѣднія, въ свою очередь, раздѣляются на общія и спеціальныя; кромѣ того, на международныя, государственныя и мѣстныя. Устройство выставокъ, т. е., ихъ организація является опять-таки дѣломъ, главнымъ образомъ, ученыхъ сельско-хозяйственныхъ обществъ, при чемъ, напр., въ Англіи общества обходятся безъ всякихъ правительственныхъ субсидій, напротивъ, во Франціи само правительство устраиваетъ такія выставки, отпуская для этой цѣли нерѣдко значительныя суммы. Германскія государства оказываютъ только пособія сельско-хозяйственнымъ обществамъ. Число постоянныхъ сельско-хозяйственныхъ музеевъ еще не велико. Гораздо большее распространеніе имѣютъ мѣстныя выставки. Въ Россіи выставки

стали устраиваться съ половины XIX столѣтія. Правила относительно ихъ устройства издаются министерствомъ земледѣлія. Устройство выставокъ поручается особому комитету, въ составъ котораго входятъ члены разныхъ вѣдомствъ и ученые спеціалисты. Объ устроеніи сельско-хозяйственныхъ выставокъ заботятся также земскія учрежденія, которымъ правительство оказываетъ субсидіи.

Наконецъ, дѣлу распространенія сельско-хозяйственныхъ знаній способствуетъ, какъ замѣчено выше, учрежденіе разнаго рода коммиссіонерствъ для пріобрѣтенія, напримѣръ, сельско-хозяйственныхъ орудій, сѣмянъ и проч., для приглашенія агрономовъ, садоводовъ и проч.; въ этомъ отношеніи опять обращаетъ на себя вниманіе въ Россіи дѣятельность земскихъ учрежденій.

Что касается улучшенія качества почвы въ отношеніи ея производительной силы, то оно есть дѣло частной предпріимчивости; однако, въ тѣхъ случаяхъ, когда подобное улучшеніе превышаетъ силы отдѣльныхъ лицъ, государство и здѣсь можетъ выступить со своей вспомогательной дѣятельностью, причемъ послѣдняя касается, главнымъ образомъ, осушенія болотистыхъ и сырыхъ мѣстъ, искуственнаго орошенія, уничтоженія вредныхъ насѣкомыхъ, пріобрѣтенія удобренія и проч. Дѣятельность государства во всѣхъ этихъ отношеніяхъ не можетъ считаться, однако, обширной, тѣмъ болѣе, что въ этой сферѣ весьма видную роль играетъ дѣятельность различнаго рода обществъ, а также органовъ земскаго самоуправленія. Въ отношеніи осушенія сырыхъ мѣстъ, а также и относительно ирригаціи,—однимъ изъ главныхъ вопросовъ является вопросъ о правѣ земледѣльцевъ проводить канавы чрезъ земли другихъ владѣльцевъ, который рѣшается законодательствами различныхъ государствъ обыкновенно въ утвердительномъ смыслѣ. Въ Россіи дѣломъ осушенія и орошенія заняты весьма многія земства и министерство земледѣлія и государственныхъ имуществъ по отдѣлу земельныхъ улучшеній. Уничтоженіемъ вредныхъ насѣкомыхъ заняты у насъ также весьма многія земства и правительство; главными мѣрами до сихъ поръ были: признаніе истребленія вредныхъ насѣкомыхъ натуральной повинностью, назначеніе вознагражденій за истребленіе извѣстнаго количества вредныхъ животныхъ, наприм., сусликовъ, назначеніе премій за лучшій способъ

истребленія такихъ животныхъ и насѣкомыхъ, назначеніе премій за лучшія сочиненія по этому вопросу и проч; вообще же надо сказать, что борьба съ этимъ зломъ далеко еще не привела къ вполнѣ удовлетворительнымъ результатамъ. Къ числу мѣръ, косвенно содѣйствующихъ успѣхамъ земледѣлія, относятся—облегченіе торговли земледѣльческими продуктами, содѣйствіе организаціи сельско-хозяйственныхъ товариществъ, сельско-хозяйственный кредитъ, въ особенности, меліораціонный. Наконецъ, въ виду того, что земледѣліе характеризуется во многихъ государствахъ существованіемъ крупныхъ хозяйствъ съ одной стороны и безземельнаго сельскаго населенія, съ другой, важной мѣрой косвенно содѣйствующей успѣхамъ земледѣлія и благосостоянію земледѣльческаго населенія является регулированіе юридическихъ отношеній между земледѣльцами предпринимателями и сельскими рабочими. По русскому законодательству (Полож. о наймѣ на сельскія работы изд. 1902 г.) договоры о наймѣ сельскихъ рабочихъ могутъ быть заключаемы на срокъ не свыше пяти лѣтъ, какъ словесно, такъ и письменно; въ договорѣ должна быть опредѣлена рабочая плата. Отъ нанимателя законъ требуетъ кроткаго и справедливаго обхожденія съ рабочими, уплаты вознагражденія деньгами и въ опредѣленный срокъ, попеченія о рабочихъ въ случаѣ ихъ болѣзни; взамѣнъ этого отъ рабочаго требуется—повиновеніе нанимателю и безпрекословное исполненіе его требованій, согласно заключенному условію, охрана хозяина и его домашнихъ отъ угрожающихъ имъ опасностей, благопристойное и трезвое поведеніе, почтительное отношеніе къ хозяину и его довѣреннымъ. За прогулъ, небрежную работу, грубость и неповиновеніе хозяинъ имѣетъ право дѣлать вычеты изъ заработной платы. Въ случаѣ неявки или самовольнаго ухода рабочаго, нанимателю предоставляется по прекращеніи договора, искать вознагражденіе въ размѣрѣ не свыше наемной платы за три мѣсяца; а при наймѣ по договорному листу ему предоставляется, безъ прекращенія договора, доводить о такихъ случаяхъ до свѣдѣнія полиціи, которая и привлекаетъ рабочаго къ уголовной отвѣтственности. Наниматель можетъ уволить рабочаго до истеченіи срока найма въ случаяхъ, указанныхъ закономъ; сюда, между прочимъ, относятся: лѣность, нерадѣніе, пьянство, дерзкія поступки, грубость противъ нанимателя и членовъ его семейства, не-

способность исполнять работу и проч. Однако, рабочій можетъ обратиться въ судъ съ жалобой и если увольненіе не будетъ признано правильнымъ, то съ нанимателя присуждается вознагражденіе не свыше трехмѣсячной наемной платы. Въ законѣ указаны также поводы, по которымъ рабочему предоставляется право оставить нанимателя до срока найма; сюда, между прочимъ, относится: непосильное отягощеніе работой, обида дѣйствіемъ и насильственные поступки, помѣщеніе въ зданія, зараженныя болѣзнями бывшихъ въ нихъ больныхъ и проч. Отсюда видно, что юридическое положеніе работодателей и рабочихъ не одинаково и что въ законѣ ясно проглядываютъ остатки крѣпостного права. Личность рабочаго закономъ недостаточно ограждена, такъ какъ, наприм., оскорбленіе рабочаго словами, не вмѣняется хозяину въ вину и рабочій не имѣетъ права на основаніи этой причины нарушить договора, тогда какъ хозяину подобное право принадлежитъ. — Въ западно-европейскихъ государствахъ отношеніе между землевладѣльцами и сельскими рабочими опредѣляются общими гражданскими законами о личномъ наймѣ.

Кромѣ земледѣлія, въ сферу сельско-хозяйственной промышленности входятъ многія другія отрасли хозяйственной жизни, какъ-то: скотоводство, лѣсоводство, садоводство и винодѣліе, пчеловодство, шелководство и проч. Скажемъ нѣсколько словъ о каждой изъ этихъ отраслей сельскаго хозяйства.

§ 109. Скотоводство.

Мѣры относительно надлежащаго развитія скотоводства могутъ быть двоякаго рода: 1) однѣ изъ нихъ имѣютъ въ виду предупрежденіе распространенія падежей рогатаго скота; 2) другія прямо содѣйствуютъ развитію скотоводства. Первая цѣль достигается существованіемъ ветеринарной полиціи, которая имѣетъ въ виду: 1) предупрежденіе падежей рогатаго и другаго скота, причемъ главнѣйшимъ условіемъ успѣшной дѣятельности ветеринарной полиціи является, конечно, экономическое благосостояніе крестьянъ; 2) прекращеніе начавшагося падежа, что обусловливается достаточнымъ количествомъ ветеринарнаго персонала и надлежащимъ его распредѣленіемъ;

3) пріобрѣтеніе новаго скота вмѣсто павшаго, что достигается вознагражденіемъ за убитый скотъ, осуществляемымъ при помощи страхованія скота. Въ Россіи, гдѣ повальныя болѣзни на рогатомъ скотѣ явленіе, можно сказать, обыденное, дѣятельность по предупрежденію распространенія такихъ болѣзней составляетъ задачу какъ правительства (министерство внутреннихъ дѣлъ), такъ и земскихъ учрежденій. Дѣятельность эта выражается въ устройствѣ ветеринарныхъ институтовъ и училищъ, введеніи обязательнаго страхованія скота, въ улучшеніи способовъ прогона скота, въ назначеніи премій за изобрѣтеніе способа дѣлать кожи павшихъ отъ заразы животныхъ незаразительными и проч. Между прочимъ заслуживаетъ упоминанія, что одной изъ радикальныхъ мѣръ противъ распространенія эпизоотій, въ особенности же чумы рогатаго скота, многими земствами считается убиваніе зараженнаго и даже незараженнаго скота. Однако, мѣра эта находитъ и многихъ противниковъ, не признающихъ ея полезности.

Что касается мѣръ, прямо содѣйствующихъ развитію скотоводства, то количество ихъ незначительно. Въ XVIII стол. правительства считали нужнымъ, при помощи законодательства и распоряженій, руководить сельскихъ хозяевъ, указывать имъ, какія породы скота слѣдуетъ заводить, какое количество корма приготовлять для скота и т. п.; но въ настоящее время правительства отказались уже отъ подобной регламентаціи и предпринятіе тѣхъ или другихъ мѣръ, въ видахъ содѣйствія скотоводству, предоставлено вполнѣ усмотрѣнію частныхъ лицъ и сельско-хозяйственныхъ обществъ. Изъ отдѣльныхъ отраслей скотоводства обращаютъ на себя вниманіе овцеводство и коневодство. Заботы о развитіи овцеводства въ Россіи начинаются въ особенности съ Петра I, когда онѣ носили даже принудительный характеръ. Въ настоящее время мѣрами, содѣйствующими овцеводству, являются: 1) освобожденіе иностранныхъ купцовъ, торгующихъ тонкошерстными овцами, отъ записи въ гильдіи; 2) устройство особыхъ ярмарокъ для торговли шерстью; 3) выдача пособій отъ правительства въ видахъ устройства овчарныхъ заводовъ; 4) устройство выставокъ и выдача медалей за представленіе на выставку тонкорунныхъ овецъ и проч.—Приблизительно подобныя же мѣры предпринимаются въ видахъ содѣйствія коневодству, имѣющему двоякое значеніе—въ отношеніи военнаго

дѣла и сельскаго хозяйства. На подмогу правительственной дѣятельности въ этой сферѣ является дѣятельность земскихъ учрежденій; но, если первая имѣетъ въ виду, по преимуществу, содѣйствіе коневодству для военныхъ цѣлей, послѣдняя— преслѣдуетъ, напротивъ, цѣли сельско-хозяйственныя. Однимъ изъ серьезныхъ препятствій для развитія коневодства въ крестьянскомъ сословіи является у насъ конокрадство, какъ совершенно особый, развившійся и принявшій огромные размѣры, видъ воровства.

§ 110. Лѣсоводство.

Громадное значеніе лѣсовъ для народнаго хозяйства, какъ доставляющихъ топливо, вліяющихъ на климатическія и гигіеническія условія, дающихъ возможность для существованія и развитія различныхъ промысловъ, дѣлало лѣса съ давнихъ поръ предметомъ особеннаго вниманія со стороны государства. Кромѣ того извѣстно, что въ древности лѣса считались святынями; точно также ново-европейскіе народы въ началѣ ихъ исторіи были проникнуты къ лѣсамъ особеннымъ уваженіемъ. Въ средніе вѣка недозволенная порубка лѣса считалась однимъ изъ важнѣйшихъ преступленій и наказывалась смертной казнью. Въ XVII и XVIII ст. появляются лѣсные уставы, стремящіеся ввести порядокъ въ дѣло лѣсоводства, организуется лѣсное управленіе, назначаются лѣсные чиновники, инспектора, стражники и проч. Дѣятельность этого рода развивается, однако, главнымъ образомъ, лишь въ теченіи XIX столѣтія, причемъ лѣсное управленіе ставитъ себѣ цѣлью: 1) предупрежденіе уничтоженія лѣсовъ, какъ отъ самовольныхъ или неправильныхъ порубокъ, такъ и отъ огня и отъ другихъ несчастныхъ случаевъ; 2) разведеніе лѣсовъ тамъ, гдѣ признано это будетъ необходимымъ.

Однимъ изъ лучшихъ лѣсныхъ законодательствъ является французское, которое и послужило образцомъ для другихъ государствъ. Постановленія французскаго Code forestier распространяются на всѣ лѣса казенные, общественные и общинные. За частными же владѣльцами лѣсовъ, хотя и признается полное право собственности на нихъ, все же они ограничены

до извѣстной степени для обезпеченія общаго блага. Въ Россіи правительство съ давнихъ поръ обращаетъ вниманіе на лѣса и ихъ охраненіе, хотя дѣятельность его въ этой сферѣ и не всегда была плодотворной. Тѣмъ не менѣе уже въ XVI-ст. правительство начинаетъ сознавать идею, что лѣса должны служить общей государственной пользѣ. Идея эта въ особенности развивается и укореняется при Петрѣ Великомъ. Такъ, между прочимъ, деревья, годныя для постройки кораблей и другихъ государственныхъ сооруженій, объявляются заповѣдными, все равно будутъ ли они находиться въ казенныхъ или частныхъ лѣсахъ, но съ другой стороны, въ видахъ удешевленія топлива, правительство дозволяло рубить дрова, за исключеніемъ заповѣдныхъ деревьевъ, во всѣхъ лѣсныхъ дачахъ, кому бы они ни принадлежали. Въ то же время были образованы особыя учрежденія для завѣдыванія лѣсами и назначены чиновники; главнымъ учрежденіемъ являлась адмиралтействъ—коллегія; а лѣсными чиновниками оберъ-вальдмейстеры, вальдмейстеры, унтеръ-вальдмейстеры и особые надсмотрщики. Болѣе или менѣе сильная регламентація лѣсного дѣла продолжалась до конца XVIII стол. Въ 1782 году была произведена въ этомъ отношеніи реформа, которая уничтожила всякія ограниченія относительно частныхъ лѣсовъ, объявивши ихъ, такимъ образомъ, свободными и состоящими въ полной собственности ихъ владѣльцевъ. Въ теченіи XIX столѣтія правительство снова возвращается къ прежнимъ петровскимъ принципамъ, хотя, разумѣется, и не проводитъ ихъ съ такой строгостью, какъ Петръ Великій. Въ 1867 году издаются правила о мѣрахъ къ охраненію частныхъ лѣсовъ, которыми разрѣшается лѣсовладѣльцамъ пользоваться услугами чиновъ лѣснаго вѣдомства; во-вторыхъ, вводится для поселянъ обязательство выходить на тушеніе лѣсныхъ пожаровъ, не далѣе только 15 верстъ, съ вознагражденіемъ за каждый день отлучки изъ мѣста жительства. Размѣръ вознагражденія установляется земскими учрежденіями. Въ третьихъ, правила предоставляютъ лѣсовладѣльцамъ право привлекать къ судебной отвѣтственности всякаго, кто производитъ недозволенныя порубки. Продолжающееся, однако, не смотря на всѣ эти мѣры, истребленіе лѣсовъ, заставляетъ подумать о болѣе энергическихъ мѣрахъ. Такъ, нѣкоторыя земскія учрежденія (напр., Рязанское) предлагали въ качествѣ радикальной мѣры

скупку земствомъ всѣхъ частныхъ лѣсовъ и образованіе такимъ образомъ запаса лѣсовъ; осуществленіе подобныхъ проэктовъ встрѣчаетъ, однако, большія затрудненія, какъ со стороны экономической, такъ и юридической. Не говоря о томъ, что для подобнаго рода скупокъ земства должны имѣть большіе капиталы, которыхъ, большею частью, въ наличности не имѣется, необходимо еще, чтобы частныя лица были согласны продать свои лѣса. Гораздо большую какъ экономическую, такъ и юридическую возможность для достиженія этой цѣли имѣетъ государство, которое, однако, такъ далеко свою дѣятельность еще не простираетъ. Тѣмъ не менѣе, государство въ настоящее время озабочено сохраненіемъ лѣсовъ и если предполагаемыя имъ мѣры и не могутъ быть названы радикальными, то все же отъ нихъ можно ожидать многаго. Положеніе о сбереженіи лѣсовъ 1888 года имѣетъ въ виду охрану лѣсовъ отъ хищническаго ихъ истребленія и содѣйствіе правильному лѣсоводству. Въ этихъ цѣляхъ всѣ лѣса, кому бы они ни принадлежали, раздѣляются на двѣ категоріи: 1) на безусловно подлежащіе сохраненію и 2) на лѣса, эксплоатація которыхъ можетъ быть дозволена съ соблюденіемъ извѣстныхъ правилъ. Къ первой категоріи—лѣсовъ защитныхъ—относятся всѣ тѣ лѣса, которые оказываютъ механическую защиту; сюда принадлежатъ: 1) лѣса и кустарники, растущіе на сыпучихъ пескахъ и препятствующіе распространенію ихъ на морскихъ прибережьяхъ, по берегамъ судоходныхъ рѣкъ, каналовъ и искусственныхъ водохранилищъ, защищающіе отъ заносовъ города, селенія, желѣзныя, шоссейныя и почтовыя дороги, обработанныя земли и вообще всякаго рода угодья; 2) лѣса и кустарники, охраняющіе берега судоходныхъ рѣкъ, каналовъ и горныхъ водяныхъ источниковъ отъ обрывовъ, размывовъ и поврежденій; 3) лѣса и кустарники на горахъ, крутизнахъ, склонахъ, удерживающіе обрывы земли и скалъ и препятствующіе размыву почвы, образованію снѣжныхъ обваловъ. Ко второй категоріи относятся всѣ вообще лѣса имперіи, какъ принадлежащіе обществамъ и учрежденіямъ, такъ и частнымъ лицамъ. Въ этихъ лѣсахъ рубка и расчистка допускается въ опредѣленныхъ случаяхъ и не иначе, какъ съ особаго разрѣшенія лѣсоохранительныхъ комитетовъ. Безусловно воспрещается опустошительная рубка лѣса, въ слѣдствіе которой истощается его

запасъ и вырубленныя площади обращаются въ пустыри. Лѣсовладѣльцы участковъ, не признанныхъ защитными, составляютъ планы лѣсного хозяйства, которые должны быть утверждены лѣсоохранительными комитетами. Къ мѣрамъ, содѣйствующимъ лѣсоразведенію, относятся—освобожденіе какъ защитныхъ, такъ и искусственно разведенныхъ лѣсовъ,—отъ налоговъ, содѣйствіе частнымъ хозяйствамъ со стороны чиновъ лѣсного вѣдомства совѣтами и указаніями, выдача почетныхъ наградъ. За нарушеніе правилъ лѣсного устава законъ грозитъ какъ денежными взысканіями, такъ и уголовными наказаніями.

§ III. Садоводство, шелководство и пчеловодство.

Садоводство имѣетъ, разумѣется, уже гораздо меньшее значеніе, нежели лѣсоводство; тѣмъ не менѣе государство и на этотъ предметъ обращаетъ свое вниманіе. Въ прежнее время здѣсь, какъ и въ другихъ отрасляхъ сельскаго хозяйства, имѣла широкое примѣненіе правительственная регламентація, но въ настоящее время государственная дѣятельность ограничивается здѣсь лишь мѣрами поощрительными, содѣйствіемъ устройству училищъ садоводства и образованію обществъ садоводства. Училища садоводства раздѣляются на три разряда: училища перваго разряда, имѣющія цѣлью подготовлять ученыхъ садовниковъ; второго разряда, какъ среднія, и третьяго разряда или питомники. Въ тѣснѣйшей связи съ садоводствомъ находится особая вѣтвь промышленности-винодѣліе, вызывающее со стороны государства также разнаго рода поощрительныя мѣры, напр., безпошлинную продажу виноградныхъ винъ, свободное право выдѣлки вина изъ винограда и фруктовъ и проч.

Мѣры, предпринимаемыя по отношенію къ шелководству, однородны съ тѣми, которыя предпринимаются въ видахъ содѣйствія садоводству. Въ Россіи первоначально правительство стало устраивать образцовыя тутовыя рощи и казенные сады. При Петрѣ I порубка тутовыхъ деревьевъ наказывалась смертной казнью. Въ началѣ текущаго столѣтія всѣ казенные сады были переданы въ частныя руки. Въ настоящее время

дѣятельность государства въ этомъ отношеніи имѣетъ крайне ограниченные размѣры. Шелководство развито у насъ отчасти на югѣ, отчасти въ закавказскомъ и туркестанскомъ краяхъ. Въ отношеніе *пчеловодства* нѣкоторыя мѣры предпринимались правителвствомъ въ Сибири, въ видѣ, именно, дароваго надѣла землей для занятія пчеловодствомъ и выдачи наградъ наиболѣе ревностнымъ и отличившимся пчеловодамъ.

§ 112 Проэкты аграрной реформы и современное аграрное законодательство въ Россіи.

Въ огромномъ большинствѣ случаевъ современныя законодательства и аграрная политика строго держатся исторически сложившихся формъ землевладѣнія и всѣ предпринимаемыя государствомъ аграрныя реформы не становятся въ противорѣчіе съ юридическими воззрѣніями господствующихъ классовъ. Всѣ вышеуказанныя нами законодательныя постановленія и административныя опредѣленія предполагаютъ неизмѣннымъ юридически и исторически сложившійся порядокъ землевладѣлія и земельныхъ отношеній. Въ виду, однако, того, что положеніе массы земледѣльческаго населенія, по крайней мѣрѣ, въ нѣкоторыхъ странахъ, каковы, напр., Россія, Ирландія, Италія и друг. при исторически сложившемся порядкѣ дошло до крайней степени экономическаго упадка, при которомъ и обычныя мѣры аграрной политики представляются совершенно безрезультатными, возникъ вопросъ о томъ, какимъ образомъ можно вывести земледѣльческое населеніе изъ его современнаго тягостнаго положенія, и имѣетъ ли за собою исторически сложившійся порядокъ земельныхъ отношеній прочныя этическія и юридическія основанія. Послѣдній вопросъ былъ поставленъ, конечно, не представителями буржуазіи и крупнаго землевладѣнія, а представителями и защитниками народныхъ интересовъ; вопросъ этотъ рѣшенъ отрицательно, но дальнѣйшій практическій выводъ изъ него о томъ, въ чемъ должна заключаться аграрная реформа и какимъ образомъ должно прійти на помощь трудящемуся земледѣльческому населенію, до сихъ поръ не

найденъ, хотя въ разнаго рода предложеніяхъ и проэктахъ и не ощущается недостатка.

Еще въ половинѣ XVIII стол. Руссо въ своемъ трудѣ о происхожденіи неравенства между людьми, заявлялъ, что „первый, кто отгородилъ себѣ участокъ земля и сказалъ—это мое—и нашелъ людей, которые ему повѣрили, былъ дѣйствительнымъ созидателемъ современнаго гражданскаго общества и въ то же время обманщикомъ, такъ какъ земля не принадлежитъ никому, продукты же земли—всѣмъ“. Ту же самую мысль, съ большой обстоятельностью и деталями развивалъ къ концѣ того же XVIII ст. Томасъ Спенсъ и съ еще большимъ воодушевленіемъ и краснорѣчіемъ въ концѣ уже XIX ст. Генри Джорджъ, имѣя въ числѣ своихъ предшественниковъ такихъ выдающихся ученыхъ, какъ Д. С. Милль, Г. Спенсеръ, А. Уоллесъ, Г. Госсенъ, не говоря о многихъ другихъ менѣе извѣстныхъ мыслителяхъ.

По мнѣнію Спенса, всѣ жители какой-либо страны имѣютъ одинаковое право на землю, поэтому земля и должна принадлежать всему обществу. Если ранѣе отдѣльныя лица присвоили себѣ землю въ частную собственность, то они совершили узурпацію и общество можетъ возстановить свое нарушенное право. Однако, земля не должна поступить въ распоряженіе цѣлаго государства, но лишь въ распоряженіе отдѣльныхъ приходовъ, которые и должны отдавать ее въ аренду небольшими участками, на опредѣленные сроки, всѣмъ желающимъ. Арендаторы земли должны уплачивать ренту, которая, замѣнивши собою всѣ налоги, должна поступать въ государственную кассу и расходоваться на общегосударственныя нужды. Такимъ образомъ, по мнѣнію Спенса, частная собственность на землю должна быть уничтожена, причемъ земля должна быть отобрана безъ всякаго вознагражденія ея бывшихъ владѣльцевъ. Подобное же мнѣніе, хотя и не въ такой рѣшительной формѣ, высказываетъ знаменитый англійскій мыслитель и экономистъ Милль; онъ говоритъ, что „поземельная собственность не похожа на другіе виды собственности... право землевладѣльцевъ на землю подчинено общей государственной политикѣ... и государство свободно располагать земельной собственностью, отбирая ее отъ землевладѣльцевъ за извѣстное вознагражденіе. Въ основаніе своихъ заявленій Милль, подобно другимъ, кладетъ то, что земля не есть про-

дуктъ человѣческаго труда. По мнѣнію Г. Сценсера, частная собственность на землю должна исчезнуть такъ же, какъ исчезла собственность на человѣческую личность. Тѣхъ же мнѣній держались Уоллесъ и Госсенъ, полагавшіе, подобно Миллю, что земля должна быть экспропріирована за опредѣленное вознагражденіе собственниковъ. Но наибольшее вліяніе на умы въ разсматриваемомъ отношеніи оказалъ Генри Джорджъ, благодаря въ особенности своему замѣчательному краснорѣчію. Свои взгляды на аграрную реформу Генри Джорджъ изложилъ въ книгѣ „Прогрессъ и бѣдность", вышедшей въ 1879 году. По его мнѣнію все соціальное зло происходитъ отъ того, что землевладѣльцы присвоили себѣ тотъ избытокъ продукта, который создается успѣхами производства и ростомъ культуры. Благодаря частной земельной собственности, землевладѣльцы овладѣли всѣми плодами и результатами сложной трудовой дѣятельности, не принимая сами никакого участія въ этой созидательной дѣятельности. Земельная рента непрерывно растетъ, что препятствуетъ росту рабочей платы; промышленные кризисы, представляющіе настоящія бѣдствія для рабочаго класса, обусловливаются той же земельной собственностью. Въ виду бѣдности и другихъ бѣдствій, порождаемыхъ земельной собственностью, она должна быть уничтожена, что, по мнѣнію Джорджа, легко произвести путемъ обложенія земли налогомъ, равнымъ земельной рентѣ. Землевладѣльцы не имѣютъ права на вознагражденіе за потерю ренты, такъ какъ рента обязана своимъ существованіемъ не имъ, но всему обществу. Благодаря обложенію земли въ указанномъ видѣ, всѣ прочіе налоги могли бы быть отмѣнены, что, разумѣется, улучшило бы положеніе всѣхъ классовъ населенія, за исключеніемъ крупныхъ землевладѣльцевъ. Та же мѣра создаетъ въ распоряженіе общества фондъ, вполнѣ достаточный на покрытіе необходимыхъ расходовъ общегосударственнаго характера. Вмѣстѣ съ тѣмъ, исчезнетъ монопольное пользованіе землей, такъ какъ она будетъ доступна для всѣхъ, желающихъ ее обработывать личнымъ трудомъ; исчезнетъ основная причина современнаго неравномѣрнаго распредѣленія богатства и соперничество между предпринимателями въ области земледѣлія возвысить рабочую плату до полнаго продукта труда. Хотя теорія Джорджа, какъ это было доказано учеными спеціалистами, страдаетъ односторонностью, относя

всѣ соціальныя бѣдствія къ земельной собственности и игнорируя капиталъ и капиталистическое производство въ области обработывающей и сельско-хозяйственной промышленности, тѣмъ не менѣе эта теорія, распространяемая путемъ агитаціи, производила сильное впечатлѣніе на умы, содѣйствовала образованію различныхъ обществъ, ставившихъ себѣ цѣлью проведеніе въ жизнь аграрныхъ улучшеній, согласно взглядамъ Джорджа; если законодательства и не пошли такъ далеко, какъ предлагалъ Джорджъ, однако въ Англіи законъ 1881 года, вводившій въ Ирландіи арендную плату по суду, и законъ 1903 года о выкупѣ арендныхъ участковъ,—обязаны въ значительной мѣрѣ агитаціи, поднятой Джорджемъ.

Національзація земли въ смыслѣ Джорджа и его послѣдователей не только нигдѣ не проведена законодательнымъ путемъ въ виду вполнѣ понятнаго противодѣйствія представителей крупнаго землевладѣнія, но не нашла сочувствія и въ другихъ, даже радикально настроенныхъ общественныхъ слояхъ. Еще ранѣе выхода въ свѣтъ книги Джорджа и поднятой имъ агитаціи въ пользу аграрной реформы на конференціяхъ соціалистовъ, на ряду съ общимъ рабочимъ вопросомъ, дебатировался и аграрный вопросъ, причемъ основное положеніе, объединявшее соціалистовъ разныхъ направленій, заключалось въ томъ, что національзація земли сама по себѣ, какъ передача земли въ собственность государства, не можетъ обезпечить благосостояніе земледѣльческаго класса, такъ какъ мирится съ индивидуальнымъ хозяйствомъ, хотя бы и на началахъ аренды у государства отдѣльныхъ земельныхъ участковъ; одной національзаціи недостаточно; необходимо обобществленіе не только землевладѣнія, но и землепользованія такъ же, какъ и всѣхъ орудій производства. Если теоретически не такъ трудно было установить конечную цѣль и, такъ сказать, соціалистическій идеалъ аграрной реформы, то гораздо труднѣе было выработать способы и средства для достиженія этой цѣли. На этой почвѣ возникли уже разногласія настолько существенныя, что образовались двѣ самостоятельныя партіи— аграрная партія соціалъ-демократовъ, стремившаяся и въ области аграрной держаться той же тактики, какую она считала цѣлесообразной въ дѣлѣ улучшенія положенія фабричныхъ рабочихъ, и партія, назвавшая себя партіей неонародниковъ или соціалистовъ-революціонеровъ, развившаяся, главнымъ

образомъ, въ Россіи, гдѣ аграрный кризисъ достигъ высшаго своего напряженія. По мысли соціалъ-демократовъ, обобществленіе земли, орудій производства и землепользованія возможно только тогда, когда земледѣльческое населеніе сдѣлается сознательнымъ, когда оно пойметъ и усвоитъ себѣ мысль, что земля не должна находиться въ частной собственности, но должна быть обобществлена, т. е., должна находиться во владѣніи и пользованіи земледѣльческихъ ассоціацій; въ настоящее время крестьянство не достигло еще до такого сознанія и пониманія аграрнаго вопроса, что̀ обусловливается отчасти его некультурностью, отчасти тѣмъ, что крестьянское хозяйство носитъ буржуазный характеръ, обезпечивая крестьянину нѣкоторую долю благосостоянія и заставляя его мириться съ своимъ положеніемъ и стремиться къ его улучшенію такими средствами, которыя никакимъ образомъ не могутъ привести къ соціалистическому идеалу, т. е., къ обобществленію землевладѣнія и землепользованія. Земледѣльческое населеніе проникнется стремленіемъ къ этому идеалу лишь тогда, когда произойдетъ пролетаризація крестьянства, что будетъ достигнуто при помощи усиленія и развитія крупнаго землевладѣнія и крупнаго капиталистическаго земледѣльческаго хозяйства, въ которомъ крестьяне будутъ играть роль наемныхъ рабочихъ; ихъ бѣдственное положеніе должно будетъ содѣйствовать развитію въ нихъ чувства солидарности, ненависти къ угнетателямъ, сознанія общности интересовъ и необходимости стремиться къ одной общей цѣли—обобществленію земли и землепользованія. Таковы главныя положенія соціалъ-демократовъ, стремившихся, такимъ образомъ, и въ аграрномъ вопросѣ остаться вѣрными традиціямъ марксизма. Но если въ самомъ марксизмѣ возникъ расколъ, вызванный сомнѣніями въ непреложности экономической теоріи Маркса, народилось новое направленіе подъ именемъ школы неомарксистовъ, ревизіонистовъ и бернштеніанцевъ, то тѣмъ большую оппозицію должна была вызвать та же теорія въ ея приложеніи къ аграрному вопросу. Такіе видные вожди соціалъ-демократіи, какъ Либкнехтъ, Бебель и ихъ единомышленники, считали возможнымъ идти въ аграрномъ вопросѣ на компромиссы, допуская содѣйствіе и помощь крестьянскому индивидуальному хозяйству въ его борьбѣ съ земледѣльческимъ капиталистическимъ производствомъ. Аграрная программа соціалъ-демокра-

тической партіи въ Россіи, сохраняя основные принципы марксизма и примѣняясь къ условіямъ современнаго положенія крестьянства и земледѣлія въ Россіи, требуетъ: 1) отмѣны всякихъ повинностей, падающихъ въ настоящее время на крестьянство, какъ на податное сословіе; 2) отмѣны всѣхъ законовъ, стѣсняющихъ крестьянина въ распоряженіи землей; 3) возвращенія крестьянамъ денежныхъ суммъ, взятыхъ съ нихъ въ формѣ выкупныхъ платежей, путемъ конфискаціи монастырскихъ и церковныхъ имуществъ, а также удѣльныхъ земель и путемъ обложенія особымъ налогомъ земель землевладѣльцевъ—дворянъ, воспользовавшихся выкупной ссудой, для обращенія всѣхъ добытыхъ такимъ путемъ суммъ въ особый народный фондъ для культурныхъ и благотворительныхъ нуждъ сельскихъ обществъ; 4) учрежденія крестьянскихъ комитетовъ для возвращенія посредствомъ экспропріаціи или выкупа (въ случаѣ послѣдовавшаго перехода земель изъ рукъ въ руки) земельныхъ отрѣзковъ, взятыхъ у крестьянъ при освобожденіи въ 1861 г. и служащихъ къ закабаленію крестьянъ, а равно и для нѣкоторыхъ цѣлей урегулированія земельныхъ отношеній; 5) предоставленія судамъ права понижать непомѣрно высокія арендныя платы и объявлять недѣйствительными сдѣлки, имѣющія кабальный характеръ. Это, такъ сказать, программа—minimum русскихъ соціалъ-демократовъ, могущая, по ихъ мнѣнію, расчистить путь къ дальнѣйшему достиженію аграрнаго соціалистическаго идеала въ Россіи на основаніи муниципализаціи земли, т. е., передачи ея въ распоряженіе отдѣльныхъ общинъ или земствъ съ цѣлью организаціи обобществленнаго землепользованія.

Совершенно иначе смотритъ на дѣло партія, именующая себя въ Россіи партіей соціалистовъ-революціонеровъ. Она признаетъ воззрѣнія соціалъ-демократовъ на аграрный вопросъ ошибочными; ихъ предположенія о непреложности развитія крупнаго земледѣльческаго капиталистическаго хозяйства и объ уничтоженіи мелкаго, неправильными и не подтверждающимися фактами дѣйствительной жизни; поэтому и тактика соціалъ-демократовъ въ этой области нецѣлесообразна; нѣтъ никакой надобности дожидаться пролетаризаціи крестьянства, которая можетъ и неосуществиться; напротивъ, слѣдуетъ теперь же стремиться къ отобранію земель у крупныхъ землевладѣльцевъ и къ передачѣ ея въ общее уравнительное поль-

зованіе всего трудящагося населенія. По мнѣнію представителей этой партіи, крестьяне и теперь принадлежатъ не къ буржуазіи, но къ трудящемуся классу, и вмѣстѣ съ фабричными рабочими должны составить одну рабочую партію. Проведеніе аграрной реформы возможно лишь путемъ передачи государственной власти въ руки трудящихся классовъ.

Въ отношеніи переустройства поземельныхъ отношеній въ Россіи, по мнѣнію партіи соціалистовъ-революціонеровъ, надо опираться „въ интересахъ соціализма и борьбы противъ буржуазно-собственническихъ началъ, на общинныя и трудовыя воззрѣнія, традиціи и формы жизни русскаго крестьянства, въ особенности, на распространенное среди нихъ убѣжденіе, что земля ничья и что право на пользованіе ею даетъ лишь трудъ.... Партія будетъ стоять за соціализацію земли, т. е., за изъятіе ея изъ товарнаго оборота и обращеніе изъ частной собственности отдѣльныхъ лицъ или группъ въ общенародное достояніе на слѣдующихъ началахъ: всѣ земли поступаютъ въ завѣдываніе центральныхъ и мѣстныхъ органовъ народнаго самоуправленія, начиная отъ демократически—организованныхъ безсословныхъ сельскихъ и городскихъ общинъ и кончая областными и центральными учрежденіями; пользованіе землей должно быть уравнительно—трудовымъ, т. е., обезпечивать потребительную норму на основаніи приложенія собственнаго труда, единоличнаго или въ товариществѣ; рента, путемъ спеціальнаго обложенія, должна быть обращена на общественныя нужды; пользованіе землями, имѣющими не узко мѣстное значеніе, регулируется соотвѣтственно болѣе широкими органами самоуправленія; нѣдра земли остаются за государствомъ; земля обращается въ общенародное достояніе безъ выкупа; за пострадавшими отъ этого имущественнаго переворота признается лишь право на общественную поддержку на время, необходимое для приспособленія къ новымъ условіямъ личнаго существованія“.

За соціалистическими проэктами аграрной реформы идутъ болѣе умѣренные въ смыслѣ ихъ осуществимости. Вмѣсто того, чтобы говорить о національзаціи земли, говорятъ объ образованіи земельнаго фонда путемъ экспропріаціи безъ всякаго вознагражденія земель государственныхъ (?), удѣльныхъ, монастырскихъ и церковныхъ и за минимальное вознагражденіе частновладѣльческихъ земель; вмѣстѣ съ тѣмъ

предполагается отдача земель изъ земельнаго фонда лишь въ арендное пользованіе лично обрабатывающихъ землю съ установленіемъ максимальной нормы относительно размѣровъ арендуемыхъ участковъ. Такимъ образомъ, здѣсь предлагается замѣна частной земельной собственности арендой земельныхъ участковъ опредѣленныхъ размѣровъ. Здѣсь уже не имѣется въ виду обобществленія землепользованія, хотя относительно землевладѣнія не ясно, предполагается ли національзація земли, соціализація ея или муниципализація.

Конституціонно-демократическая партія въ Россіи или, какъ она еще называется, партія народной свободы предложила также свою аграрную программу, сущность которой сводится къ слѣдующему: площадь землепользованія населенія, обработывающаго землю личнымъ трудомъ, должна быть увеличена на счетъ государственныхъ, удѣльныхъ, кабинетскихъ и монастырскихъ земель, а также путемъ экспропріаціи для той же цѣли въ потребныхъ размѣрахъ частновладѣльческихъ земель съ вознагражденіемъ нынѣшнихъ владѣльцевъ по справедливой (не рыночной) оцѣнкѣ. Отчуждаемыя земли поступаютъ въ государственный земельный фондъ. Начала, на которыхъ земли этого фонда подлежатъ передачѣ нуждающемуся въ нихъ населенію (владѣніе или пользованіе личное или общинное и т. д.) должны быть установлены сообразно съ особенностями землевладѣнія и землепользованія въ различныхъ областяхъ Россіи. Широкая организація государственной помощи для переселенія, разселенія и устройства хозяйственнаго быта крестьянъ. Упорядоченіе закономъ арендныхъ отношеній отъ установленія права возобновленія аренды до созданіи возможности для арендаторовъ судебнымъ порядкомъ понижать непомѣрно высокія арендныя цѣны; распространеніе рабочаго законодательства на земледѣльческихъ рабочихъ.

Въ изложенной программѣ, хотя и идетъ рѣчь объ отчужденіи частновладѣльческихъ земель, но лишь въ потребномъ размѣрѣ; надѣлы производятся не только въ общинное пользованіе, но и въ частную собственность; здѣсь, слѣдовательно, нѣтъ и рѣчи объ уничтоженіи частной земельной собственности, или хотя бы объ уничтоженіи крупнаго землевладѣнія. Партія народной свободы предлагаетъ такую аграрную программу, которая вполнѣ осуществима безъ малѣйшаго

нарушенія сложившагося юридическаго порядка; принудительная экспропріація земельныхъ участковъ ради общеполезныхъ цѣлей предусматривается всѣми современными культурными законодательствами.

Партія, именующая себя „Союзомъ 17 октября", въ своей аграрной программѣ является еще болѣе осторожной, предлагая регулированіе мелкой земельной аренды, преобразованіе дѣятельности крестьянскаго поземельнаго банка, содѣйствіе разселенію и переселенію, признаніе государственныхъ и удѣльныхъ земель фондомъ для удовлетворенія земельной нужды крестьянъ и другихъ разрядовъ мелкихъ землевладѣльцевъ; разверстаніе черезполосныхъ крестьянскихъ и помѣщичьихъ земель съ обязательнымъ отчужденіемъ отрѣзковъ, и, наконецъ, при недостаточности этихъ мѣръ, допустимое въ случаяхъ государственной важности отчужденіе части частновладѣльческихъ земель на справедливыхъ условіяхъ вознагражденія, устанавливаемыхъ законодательной властью. Такимъ образомъ, партія 17 октября допускаетъ принудительное отчужденіе частновладѣльческихъ земель лишь, какъ исключеніе, въ случаяхъ государственной важности. Крайнія правыя или реакціонныя партіи не допускаютъ принудительнаго отчужденія земли, ограничиваясь указаніемъ на переселенія и другія чисто палліативныя мѣры.

Не смотря на разнообразіе взглядовъ на характеръ аграрной реформы, во всѣхъ аграрныхъ проэктахъ и программахъ, за исключеніемъ развѣ только явно реакціонныхъ, признается безспорной необходимость увеличенія крестьянскаго землевладѣнія на счетъ земель государственныхъ, общественныхъ и даже частновладѣльческихъ; по крайней мѣрѣ въ отношеніи аграрной реформы въ Россіи это является безспорнымъ. Каковы бы, однако, ни были эти проэкты, осуществленіе ихъ возможно только законодательнымъ путемъ; даже соціалисты—революціонеры для проведенія въ жизнь своихъ плановъ говорятъ о необходимости предварительно передать государственную, а, слѣдовательно, и законодательную власть въ руки народа. Существующая же въ Россіи въ настоящее время государственная власть весьма далека отъ желанія провести какую бы то ни было радикальную аграрную реформу, хотя въ мѣропріятіяхъ палліативнаго свойства недостатка и нѣтъ. Такъ, 30 марта 1905 года было образовано особое совѣщаніе

о мѣрахъ къ укрѣпленію крестьянскаго землевладѣнія, причемъ ему было поручено выяснить, какъ выражается законъ, дѣйствительные способы къ упроченію земельнаго строя крестьянъ, *при непремѣнномъ условіи охраненія частнаго землевладѣнія отъ всякихъ на него посягательствъ.* Такимъ образомъ, современное правительство въ дѣлѣ аграрной реформы не пожелало встать на точку зрѣнія, раздѣляемую даже наиболѣе умѣренными и консервативными партіями, поставивши въ то же время указаннымъ требованіемъ неприкосновенности частнаго землевладѣнія образованное имъ особое совѣщаніе въ крайне затруднительное положеніе. Для общаго руководительства дѣлами о земельномъ устройствѣ крестьянъ былъ образованъ комитетъ по земельнымъ дѣламъ, въ составъ котораго вошли министры Императорскаго Двора и удѣловъ, внутреннихъ дѣлъ, финансовъ, юстиціи подъ предсѣдательствомъ главноуправляющаго землеустройствомъ и земледѣліемъ; послѣднее главное управленіе было образовано вмѣсто упраздненнаго министерства земледѣлія и государственныхъ имуществъ. Самое упраздненіе министерства земледѣлія и замѣна его главнымъ управленіемъ указываетъ на чисто реакціонный характеръ проэктировавшихся аграрныхъ мѣропріятій. Къ составу главнаго управленія было присоединено перенесенное изъ министерства внутреннихъ дѣлъ переселенческое управленіе, кромѣ того, къ вѣдѣнію того же главнаго управленія были отнесены дѣла, связанныя съ вопросами о землеустройствѣ и землепользованіи инородцевъ и сельскихъ обывателей разныхъ наименованій.

Пока особое совѣщаніе разработывало „дѣйствительные способы къ упроченію земельнаго строя крестьянъ“, правительство предпринимало нѣкоторыя мѣры, которыми оно стремилось облегчить положеніе земледѣльческаго класса въ Россіи; такъ, 3 ноября 1905 года былъ изданъ указъ объ уменьшеніи съ 1 января 1906 г. на половину выкупныхъ платежей съ крестьянъ, и объ окончательной ихъ отмѣнѣ съ 1 января 1907 года;—какъ мы видѣли, отмѣна выкупныхъ платежей указывается во многихъ аграрныхъ проэктахъ, какъ одно изъ палліативныхъ мѣропріятій. Того же 3 ноября 1905 года былъ изданъ указъ, уполномочивающій крестьянскій поземельный банкъ, въ цѣляхъ увеличенія площади крестьянскаго землевладѣнія увеличивать свои суммы путемъ реализаціи свидѣ-

тельствъ и выдавать крестьянамъ ссуды подъ залогъ покупаемыхъ при помощи банка земель въ полномъ размѣрѣ оцѣнки. 4 марта 1906 года комитетъ по земельнымъ дѣламъ былъ переименованъ въ комитетъ по землеустроительнымъ дѣламъ съ присоединеніемъ къ прежнему его составу представителя отъ государственнаго контроля. Въ то же время въ губерніяхъ и уѣздахъ были образованы землеустроительныя коммиссіи, вызвавшія во многихъ мѣстахъ враждебное отношеніе со стороны мѣстнаго населенія въ виду ожиданія рѣшенія аграрнаго вопроса Государственной Думой. Задачей этихъ коммиссій законъ ставитъ содѣйствіе крестьянскому банку въ покупкѣ и продажѣ земли нуждающимся въ ней крестьянамъ. Въ составъ уѣздныхъ коммиссій на ряду съ представителями правительственной и земской администраціи введены также въ числѣ трехъ представители отъ крестьянъ, назначаемые по жребію изъ кандидатовъ, избираемыхъ волостными сходами уѣзда. Приблизительно таковъ же составъ и губернскихъ коммиссій. Уѣздныя коммиссіи должны выяснить положеніе крестьянскаго землевладѣнія для содѣйствія крестьянскому банку въ его операціяхъ по данному уѣзду.

Губернскія землеустроительныя коммиссіи должны объединять дѣятельность уѣздныхъ коммиссій, наблюдать за этой дѣятельностью и разрѣшать возникающія разногласія. Вышеупомянутый комитетъ по землеустроительнымъ дѣламъ, образованный при главномъ управленіи землеустройства и земледѣлія, обязанъ давать общее направленіе дѣятельности уѣздныхъ и губернскихъ коммиссій. На упомянутыя коммиссіи комитетъ можетъ возлагать регулированіе переселенческаго дѣла, участіе въ дѣлахъ о сдачѣ крестьянамъ въ аренду казенныхъ оброчныхъ статей, содѣйствіе сельскимъ обществамъ въ улучшеніи условій землевладѣнія и порядковъ землепользованія (?) и въ установленіи болѣе совершенныхъ способовъ веденія хозяйства на надѣльныхъ земляхъ, посредничество между крестьянами и частными землевладѣльцами для *полюбовнаго* разверстанія черезполосныхъ угодій, общихъ владѣній и сервитутовъ. Изложенный законъ, являясь плодомъ работъ министерскихъ канцелярій, ни въ какой мѣрѣ не можетъ содѣйствовать разрѣшенію аграрнаго вороса; если пріобрѣтеніе замли крестьянами чрезъ посредство крестьянскаго банка и могло усилиться, благодаря вышеназваннымъ коммиссіямъ,

то извѣстно, насколько дорого такое пріобрѣтеніе обходится крестьянамъ. Гораздо большее значеніе могутъ имѣть постановленія 12 и 24 августа 1906 года о передачѣ части удѣльныхъ земель крестьянскому банку и о предназначеніи свободныхъ казенныхъ земель въ европейской Россіи для устройства переселенцевъ; указъ 19 сентября 1906 года о передачѣ кабинетскихъ земель въ Алтайскомъ округѣ въ распоряженіе главнаго управленія землеустройства и земледѣлія для образованія переселенческихъ участковъ имѣетъ уже прямое практическое значеніе.

На основаніи указа 19 сент. 1906 г. всѣ незаселенныя, но пригодныя къ заселенію земли Алтайскаго округа, за исключеніемъ цѣнныхъ горныхъ и лѣсныхъ участковъ, а равно занятыхъ цѣнными сооруженіями, могутъ быть отводимы въ постоянное пользованіе переселенцамъ съ обложеніемъ ихъ оброчной податью. Означенныя земли переходятъ въ разрядъ казенныхъ не безвозмездно, но съ уплатою кабинету вознагражденія въ размѣрѣ ежегоднаго взноса 22 коп. съ десятины удобной земли въ теченіе 49 лѣтъ. Указомъ 14 октября 1906 г. были понижены платежи заемщиковъ крестьянскаго поземельнаго банка, а 15 ноября того же года крестьянскому поземельному банку разрѣшено выдавать ссуды и подъ залогъ надѣльныхъ земель, чтобы снабдить крестьянъ средствами для улучшенія способовъ пользованія землей. Видя, однако, въ общинномъ землевладѣніи препятствіе къ улучшенію крестьянскаго землепользованія, законъ 9 ноября 1906 года предоставилъ крестьянамъ общинникамъ полную свободу пріобрѣтать путемъ выдѣла въ личную собственность приходящіеся на нихъ долю участки надѣльной земли; сельское общество простымъ большинствомъ голосовъ обязано произвести выдѣлъ; въ случаѣ отказа выдѣлъ производится администраціей. Приведенный законъ наноситъ рѣшительный ударъ многовѣковому существованію общиннаго землевладѣнія въ Россіи; послужитъ ли онъ на пользу крестьянства или вызоветъ пролетаризацію послѣдняго, покажетъ будущее.

Таково пока современное аграрное законодательство въ Россіи. Сравнивая его съ тѣми аграрными проэктами, которые изложены выше, мы убѣждаемся, что не смотря на признаніе полнаго аграрнаго кризиса, современное законодательство наше ограничивается палліативами, не рѣшаясь присту-

пить къ коренной реформѣ крестьянскаго землеустройства и землепользованія. Слѣдуетъ, впрочемъ, признать, что большинство вышеизложенныхъ постановленій издано на основаніи ст. 87 основ. законовъ, т. е. безъ участія Государственной Думы и Государственнаго Совѣта.

Глава седьмая.

ПРОМЫШЛЕННОСТЬ ОБРАБОТЫВАЮЩАЯ.

Литература: *Дементьевъ.* Организація ремесленной промышленности. 1900. *Rüffert.* Das deutsche Handwerk. 1897. *Hoffmann.* Die Organisation des Handwerks. 1897. *Sombart.* Uber die Zukunft des Kleingewerbes. 1898. *Fleischner.* Gewerbepolitik. 1903. *Литвиновъ-Фалинскій.* Фабричное законодательство и фабричная инспекція въ Россіи. 1900. *Прессъ.* Защита жизни и здоровья рабочихъ на фабрикахъ. *Туганъ-Барановскій* (переводъ). Законодательная охрана труда. 1901. *Литвиновъ-Фалинскій.* Отвѣтственность предпринимателей за увѣчье и смерть рабочихъ. 1903. *Поль Луи.* Рабочее законодательство цивилизованныхъ странъ. 1906. *Озеровъ.* Политика по рабочему вопросу въ Россіи. 1906. *Его-же.* Изъ жизни труда. 1904 г. *Razous.* Reglamentation du travail industriel. 1901. *Rouquet.* Traiité de l'inspection du travail. 1901. *Zanten* Die Abeiter--Schutzgesetzgebung in d. europ. Ländern. 1902. *Benno Karpeler.* Die englischen Fabrikgesetze. *Pascaud.* Le contrat de travail au point de vue économique et juridique. 1903.

Обработывающая промышленность раздѣляется на два главныхъ вида: 1) ремесленную промышленность и 2) заводскую и фабричную. Существенное различіе между ними заключается въ томъ, что въ ремесленной промышленности производство основно на ручномъ трудѣ, между тѣмъ какъ въ заводской и фабричной главную роль играютъ машины. Различіе это на столько важно, что оно придаетъ каждому изъ этихъ двухъ видовъ обработывающей промышленности совершенно особую организацію, создаетъ особыя условія ихъ развитія, порождаетъ въ каждой сферѣ совершенно особыя явленія и вызываетъ въ слѣдствіе всего этого и со стороны государства для того и другого вида особую дѣятельность. Въ виду этого намъ необходимо разсмотрѣть ту и другую отрасль промышленности порознь.

§ 113. Ремесленная промышленность.

Ремесленная промышленность есть та форма обработывающей промышленности, въ которой главнымъ факторомъ производства является личная трудовая сила, примѣняемая при посредствѣ орудій. Если возбуждается вопросъ объ отношеніяхъ государства къ этой вѣтви хозяйственной дѣятельности, если идетъ рѣчь о тѣхъ мѣрахъ, которыя государство предпринимаетъ въ видахъ содѣйствія развитію ремесленной промышленности, то въ данномъ случаѣ должна имѣться въ виду не личная индивидуальная сторона ремеслъ, но ихъ общественное и государственное значеніе; государственная дѣятельность, по своей идеѣ, преслѣдуетъ здѣсь, какъ и вездѣ, не частные, но общіе интересы, цѣли общаго государственнаго благосостоянія. Государственная дѣятельность въ этой сферѣ имѣетъ двѣ главныхъ задачи: 1) содѣйствіе улучшенію и успѣхамъ самого ремесленнаго производства—эта экономическая сторона его дѣятельности и 2) содѣйствіе наиболѣе раціональной и справедливой организаціи ремесленнаго труда, т. е., отношеній между различными лицами, участвующими въ ремесленномъ производствѣ. Въ виду ранняго появленія ремесленной промышленности, она имѣетъ многовѣковую исторію своего развитія, а вмѣстѣ съ тѣмъ и государственная дѣятельность въ этой сферѣ въ различные періоды имѣла различный характеръ.

Ремесленная дѣятельность, въ качествѣ изолированнаго занятія, проявляемая на ряду съ другими видами хозяйственной дѣятельности, начинается въ отдаленнѣйшія эпохи существованія человѣчества. Первые зачатки ея можно найти еще у охотничьихъ и пастушескихъ народовъ; нѣсколько большее развитіе она пріобрѣтаетъ съ началомъ осѣдлости и развитіемъ земледѣльческой культуры, пока, наконецъ, принципъ раздѣленія труда и нѣкоторые другіе факторы хозяйственной жизни не подняли ремесленной дѣятельности до высшаго развитія, вмѣстѣ съ тѣмъ начинается новая эра хозяйственной жизни, именно эра *промышленной* жизни, въ противоположность исключительно земледѣльческой. Въ ново-европейскихъ государствахъ ремесленная промышленность, какъ самостоятельный видъ или форма производства, возникаетъ въ средніе вѣка, что находится въ тѣснѣйшей связи съ возникнове-

ніемъ и развитіемъ городовъ. Господство частнаго начала въ этотъ періодъ существованія европейскихъ государствъ придаетъ и организаціи ремесленной промышленности сословный характеръ. Уже въ XIII стол. въ западно-европейскихъ государствахъ развиваются сословныя корпораціи съ исключительными правами и своимъ собственнымъ сословнымъ законодательствомъ и управленіемъ. Это были, такъ называемые, цехи и гильдіи. Принципы, лежавшіе въ основаніи организаціи ихъ, заключались въ томъ, что существовавшіе цехи тѣхъ или другихъ ремеслъ предписывали условія для возникавшихъ новыхъ корпорацій и что внутри самыхъ корпорацій господствовала полная зависимость учениковъ и подмастерьевъ отъ мастеровъ. Государственной дѣятельности, которая могла бы регулировать эти отношенія еще не существовало; каждая корпорація въ отношеніи другихъ подобныхъ же корпорацій обладала собственной правовой сферой. Но ремесленная промышленность для своего развитія требовала свободы, поэтому и средневѣковая кастовая ея организація рано или поздно должна была уступить мѣсто другой, болѣе свободной. Борьба за свободу ремеслъ начинается съ возникновеніемъ абсолютнаго государства (XVI в.), которое и поставило на мѣсто корпоративной самостоятельности и власти свою верховную власть. Дѣятельность возникшаго абсолютнаго государства заключалась въ преслѣдованіи злоупотребленій со стороны сословныхъ корпорацій, въ предоставленіи права на занятіе тѣми или другими ремеслами, въ выдачѣ привиллегій на подобныя же занятія и проч.; вмѣстѣ съ тѣмъ самостоятельность прежнихъ цеховъ все болѣе и болѣе падаетъ; но наступившая вслѣдъ за тѣмъ эпоха полицейскаго государства не была благопріятна для развитія ремесленной промышленности, въ слѣдствіе чрезмѣрнаго распространенія правительственной регламентаціи. Въ концѣ XVIII ст. возникаетъ, однако, идея свободы промышленности вообще и ремеслъ въ частности, которая и развивается отчасти подъ вліяніемъ требованій самой жизни, отчасти же обязана экономистамъ-теоретикамъ, каковыми были физіократы и А. Смитъ. Въ XIX столѣтіи ремесленная промышленность, на ряду съ многими другими отраслями хозяйственной жизни, вступаетъ въ новую фазу своего развитія, подъ вліяніемъ весьма важныхъ экономическихъ, политическихъ и соціальныхъ факторовъ. Въ отношеніи эко-

номическомъ ремесленная промышленность встрѣчается съ машиннымъ производствомъ, которое постепенно совершенно вытѣсняетъ нѣкоторые виды ремеслъ; въ отношеніи политическомъ, напротивъ, ремесленная промышленность, наряду вообще съ хозяйственной дѣятельностью, получаетъ полную свободу развитія, хотя и не во всѣхъ государствахъ въ одно время. Во Франціи и Англіи свобода ремесленной промышленности возникаетъ ранѣе, нежели въ Германіи и Австріи. Во многихъ германскихъ государствахъ гильдіи и цехи сохранились почти до нашихъ дней; въ Пруссіи отношенія государства къ ремесламъ до конца шестидесятыхъ годовъ носятъ полицейскій характеръ. Устранивши всякую зависимость ремеслъ отъ цеховъ и другихъ сословныхъ корпорацій, государство поставило здѣсь всѣ ремесла въ зависимость отъ своихъ учрежденій, у которыхъ и должно было испрашиваться разрѣшеніе на занятіе тѣмъ или другимъ ремесломъ, причемъ самое разрѣшеніе или одобреніе основывалось на экзаменахъ или испытаніяхъ. Послѣ 1848 года идея такой полицейской опеки государства была признана несостоятельной и полная свобода ремеслъ была признана сначала въ Австріи (1859 г.), а затѣмъ въ Германіи (законъ 29 іюля 1869 г.). Организація ремесленной промышленности въ Германіи была еще болѣе усовершенствована законами 1-го іюля 1883 года и 1 января 1884 года. Но 26 іюля 1897 года въ Германіи былъ введенъ законъ о принудительной цеховой организаціи. По этому закону различаются цехи принудительные и свободные съ различными цеховыми органами; установлены ремесленныя камеры, состоящія изъ представителей всѣхъ цеховъ даннаго округа. Главная функція этихъ органовъ заключается въ организаціи третейскаго суда по поводу несогласій, возникающихъ между мастерами, подмастерьями и учениками. Регулированіе ученичества возлагается на ремесленныя камеры, въ которыхъ участвуютъ правительственные коммиссары. Однако, если большинство новыхъ государствъ уничтожило цехи и водворило полную свободу промышленности, то отсюда еще не слѣдуетъ, что съ уничтоженіемъ цеховъ исчезли вообще ремесленныя и промышленныя ассоціаціи. Напротивъ, принципъ ассоціаціи остался и сталъ развиваться даже еще въ большихъ размѣрахъ, только что прежнія

несвободныя формы въ организаціи ремесленныхъ союзовъ дѣйствительно исчезли.

Исторія развитія ремесленной дѣятельности и отношеній къ ней государства въ Россіи представляетъ свои особенности.

Въ первоначальный вѣчевой періодъ русской исторіи ремесленная дѣятельность пользовалась полной свободой; если въ Россіи и существовали ремесленныя ассоціаціи, то въ основѣ ихъ лежало начало самопомощи, а не сословнаго господства мастеровъ надъ учениками, какъ это имѣло мѣсто въ западной Европѣ. Ремесленныя и другія промышленныя ассоціаціи развиваются въ Россіи впервые подъ именемъ артелей. Существованіе послѣднихъ проходитъ чрезъ всю русскую исторію: въ Московскій періодъ ремесленныя артели нанимаются на казенную работу, причемъ нерѣдко они имѣли случай находиться подъ руководствомъ опытныхъ иностранныхъ мастеровъ и такимъ образомъ совершенствоваться. Цеховъ въ западно-европейскомъ смыслѣ въ Россіи не существовало; за исключеніемъ нѣкоторыхъ городовъ западной Россіи; основнымъ началомъ ремесленной дѣятельности всегда была свобода ремеслъ. Но если цеховое устройство не развилось у насъ естественнымъ путемъ, то съ Петра Великаго является стремленіе ввести его искусственно, путемъ законодательныхъ нормъ. Регламентъ главному магистрату 16 января 1721 года раздѣляетъ всѣхъ городскихъ, такъ наз., регулярныхъ, гражданъ на двѣ гильдіи, изъ которыхъ ко второй относитъ всѣхъ ремесленниковъ, раздѣляя ихъ кромѣ того на цунфты или цехи. Незаписавшіеся въ цехи ремесленники лишались, на основаніи этого закона, права свободнаго отправленія ремесла. Дѣятельность цеховъ была регламентирована, а наблюденіе за исполненіемъ требованій закона было возложено на гордовой магистратъ, которому въ этомъ отношеніи была присвоена и судебная власть. Однако, идея цеховаго устройства въ Россіи, не имѣя для себя надлежащей почвы, прививалась крайне медленно и трудно. Екатерина II, хотя и ослабила установленную Петромъ систему цеховаго устройства ремеслъ, однако не уничтожила ее; она раздѣлила цехи на *сложные и единственные*, *вѣчные и временные*. Существованіе цеховъ не было уничтожено и позднѣйшимъ законодательствомъ, причемъ для управленія ими были образованы особыя учрежденія—ремесленныя управы, состоящія

изъ ремесленнаго головы и цеховыхъ старшинъ. Кромѣ того, были образованы цеховыя и подмастерскія управы. Весьма важнымъ въ этой цеховой организаціи является то, что какъ отдѣльные цехи, такъ и вся ихъ совокупность, считаются юридическими лицами, слѣдовательно, могутъ имѣть свое имущество, свои капиталы и кассы. Въ нѣкоторыхъ городахъ существуетъ, упрощенное ремесленное устройство, при которомъ ремесленники не раздѣляются по цехамъ, но причисляются всѣ къ одному ремесленному сословію, подчиненному одной ремесленной управѣ. Въ селеніяхъ, гдѣ существуютъ многочисленныя и разнообразныя ремесла въ видѣ домашняго производства, кустарной промышленности и отхожихъ промысловъ, цеховое устройство тѣмъ не менѣе вовсе не могло быть введено. Но и въ городахъ цеховое устройство признается не соотвѣтствующимъ дѣйствительнымъ потребностямъ ремесленной промышленности, почему уже съ пятидесятыхъ годовъ возникла мысль о совершенномъ уничтоженіи цеховъ, хотя мысль эта и до сихъ поръ не приведена въ исполненіе.

Современное государство не ограничивается, однако, установленіемъ свободы ремесленной промышленности и устройствомъ ея организаціи; оно предпринимаетъ извѣстныя мѣры съ цѣлью положительно содѣйствовать этого рода хозяйственной дѣятельности. Къ числу подобнаго рода мѣръ принадлежитъ, во-первыхъ, устройство разнаго рода ремесленныхъ училищъ, публичныхъ лекцій, выставокъ и т. п. Во-вторыхъ, организація кредита, путемъ содѣйствія возникновенію и развитію кредитныхъ ремесленныхъ союзовъ, покоющихся на взаимной солидарности и отвѣтственности. Въ третьихъ, государство предпринимаетъ нѣкоторыя полицейскія мѣры, въ виду предупрежденія опасностей, могущихъ произойти отъ занятія тѣмъ или другимъ ремесломъ, какъ для рабочихъ, такъ и для публики. Въ этомъ отношеніи между законодательствомъ Англіи, Франціи и Германіи существуетъ нѣкоторая разница. Въ Англіи не существуетъ вовсе ремесленной полиціи, но дѣло ограничивается жалобами частныхъ лицъ у мировыхъ судей, во Франціи, напротивъ, наблюденіе за ремеслами и промыслами, опасными для жизни и здоровья, составляетъ задачу правительственныхъ учрежденій; то же надо сказать о Германіи и Австріи, гдѣ открытіе ремеслен-

ныхъ и промышленныхъ заведеній, вредящихъ здоровью, подчинено разрѣшенію правительственныхъ учрежденій.

§ 114. Заводская и фабричная промышленность.

Заводская и фабричная промышленность является той вѣтвью хозяйственной дѣятельности, въ которой трудъ при помощи основного и обортнаго капитала, служитъ производительной силой, между тѣмъ какъ личная дѣятельность предпринимателя имѣетъ задачей лишь регулировать и направлять его производительность. Если ремесленная промышленность, по своей сущности, носитъ индивидуальный характеръ, то заводская и фабричная промышленность имѣетъ, напротивъ, въ виду общія человѣческія потребности. Въ силу, именно, этого обстоятельства она нуждается въ большихъ капиталахъ и большомъ кредитѣ; въ основаніи ея лежитъ противоположность между большимъ и малымъ капиталомъ, съ одной стороны, и капиталомъ и трудомъ, съ другой. Будучи вызвана экономическими и соціально-политическими факторами, фабричная промышленность, съ своей стороны, породила такія явленія и такія условія хозяйственной и соціальной жизни, что государству пришлось поставить себѣ для разрѣшенія весьма сложную задачу, именно, въ какія отношенія оно должно встать къ фабричной промышленности.

Заводская и фабричная промышленность возникаетъ благодаря скопленію капиталовъ; въ періодъ сословной организаціи общества, когда господствующими факторами хозяйственной жизни были землевладѣніе въ сферѣ феодальной и трудъ въ сферѣ городской, для возникновенія этой промышленности не существовало еще благопріятныхъ условій. Условія политической жизни, отсутствіе надлежащей безопасности, были также для этого неблагопріятны. Съ образованіемъ абсолютнаго государства наступаетъ эпоха возрастанія капитала, а вмѣстѣ съ тѣмъ дѣлается возможнымъ промышленность, основанная на капиталѣ. Правда, періодъ абсолютнаго государства, обезпечивши до извѣстной степени безопасность капиталовъ, создавши, слѣдовательно, юридическія гарантіи ихъ развитія, не былъ благопріятенъ для хозяйственной производительности капиталовъ, въ виду господствовавшей полицейской регламентаціи. Новая эпоха для развитія капитали-

стической промышленности наступаетъ съ изобрѣтеніемъ паровой машины Уатта и съ развитіемъ политической экономіи подъ вліяніемъ воззрѣній и дѣятельности А. Смита. А. Смитъ и его школа, вслѣдъ за физіократами, доказывали необходимость свободы промышленности и вредъ правительственныхъ вторженій въ экономическую жизнь. Принципъ „laissez faire, laissez passer“ мало-по-малу проникъ и въ самую жизнь; капиталъ получилъ полную, ничѣмъ неограничиваемую, возможность развиваться и умножаться; изобрѣтеніе машинъ этому еще болѣе способствовало; человѣческій трудъ, человѣческая физическая сила была замѣнена работой силъ природы, количество которыхъ безгранично и неисчерпаемо, которыми можно пользоваться постоянно, безъ перерыва и при посредствѣ которыхъ самое производство дѣлается безграничнымъ, а вмѣстѣ съ тѣмъ безграничнымъ становится и накопленіе капиталовъ. Возникла фабричная промышленность. Это грандіозное явленіе, не имѣющее во всей предшествующей исторіи человѣчества ничего себѣ подобнаго. Въ нѣсколько десятковъ лѣтъ вся Европа покрылась фабриками и заводами; удешевленіе производства увеличило спросъ на фабричные продукты; увеличеніе спроса заставляло все болѣе и болѣе расширять производство; капиталы стали концентрироваться, соединяться; предпринимательскій кредитъ получилъ обширное развитіе. Такимъ образомъ, фабричное производство стало производствомъ при посредствѣ большихъ капиталовъ и большаго кредита. Малые капиталы потеряли самостоятельную цѣнность въ производствѣ и многія оперировавшія при посредствѣ ихъ мастерскія погибли, не имѣя возможности конкуррировать съ фабриками. Большіе капиталы получили и большую силу и не только въ отношеніи экономическомъ, но и въ политическомъ и соціальномъ. Въ экономическомъ отношеніи они, какъ сказано, сдѣлали производство безграничнымъ, побили малые капиталы, породили массу предпріятій, а въ мѣстѣ съ тѣмъ и массу спекуляцій, уменьшили значеніе поземельнаго владѣнія и т. п. Въ отношеніи политическомъ сила капитала обнаруживается въ участіи его представителей въ законодательствѣ и управленіи; капиталисты засѣдаютъ въ парламентахъ, въ земскихъ учрежденіяхъ, въ особенности же вліяніе ихъ велико въ сферѣ городскаго самоуправленія. Государству, такимъ образомъ, приходится считаться съ новой силой, неиз-

вѣстной ранѣе. Наконецъ, въ отношеніи соціальномъ капиталистическая фабричная промышленность породила также новыя явленія, выражающіяся, главнымъ образомъ, въ отношеніяхъ между капиталомъ и трудомъ, между капиталистами и рабочими.

Въ силу такого большого значенія фабричной промышленности и особеннаго ея характера и государственная дѣятельность въ этой сферѣ характеризуется особенными чертами. Во-первыхъ, фабричная промышленность, подобно тому какъ и другія вѣтви производства, нуждается, въ видахъ усовершенствованія, въ государственномъ содѣйствіи,—въ такихъ условіяхъ, которыя далеко не всегда могутъ быть создаваемы частными лицами и обществами; во-вторыхъ, государство предпринимаетъ рядъ мѣръ полицейскихъ, имѣющихъ цѣлью предупрежденіе опасностей, грозящихъ здоровью и жизни какъ рабочихъ, такъ и публики; въ третьихъ, государство предпринимаетъ мѣры въ видахъ регулированія отношеній между капиталистами и рабочими.

Къ числу мѣръ, обезпечивающихъ развитіе фабричной и заводской промышленности, относятся слѣдующія: 1) удаленіе юридическихъ и экономическихъ препятствій для желающихъ заниматься этой промышленностью; 2) содѣйствіе распространенію техническихъ свѣдѣній по части мануфактурной промышленности въ народѣ посредствомъ развитія промышленныхъ училищъ и мануфактурныхъ выставокъ; 3) предоставленіе фабрикантамъ льготъ и преимуществъ; 4) содѣйствіе расширенію изобрѣтеній и открытій.

1. Юридическія препятствія къ занятію разными отраслями фабричной промышленности были въ особенности многочисленны въ XVI, XVII и XVIII столѣтіяхъ; они заключались отчасти въ томъ, что государство считало первоначально устройство фабрикъ своимъ исключительнымъ правомъ и потому или само устраивало фабрики, или же выдавало особыя привиллегіи; въ томъ или другомъ случаѣ право устраивать фабрики, такимъ образомъ, монополизировалось; отчасти же эти юридическія препятствія выражались въ устраненіи нѣкоторыхъ, и, именно, высшихъ классовъ общества, отъ занятія фабричной промышленностью, какъ дѣломъ унизительнымъ, не соотвѣтствующимъ высокому положенію этихъ классовъ. Но въ XIX ст. всѣ подобнаго рода юридическія пре-

пятствія исчезаютъ. Изъ числа фабрикъ въ рукахъ государства иногда остаются только такія, которыя необходимы для удовлетворенія государственныхъ потребностей, каковы, напр., пушечныя, оружейныя, пороховыя и т. п.

Экономическія препятствія, подобно юридическимъ, существовали также, главнымъ образомъ, въ періодъ господст ва полицейскаго государства. Они заключались въ непосредственномъ вторженіи государства въ мануфактурное и вообще фабричное производство; такъ, правительства предписывали, напр., какой длины и ширины дѣлать платки, въ какую краску красить тѣ или другіе продукты, какой формы дѣлать шляпы, какъ и какого качества выдѣлывать сукно и т. п. Въ Россіи такого рода правительственная дѣятельность развилась, въ особенности, со времени Петра Великаго, но уже въ царствованіе Екатерины II такая регламентація была оставлена и установлена свобода производства.

Установивши юридическую и экономическую свободу для занятія фабричной промышленностью, государство, кромѣ того, стремится создать положительныя условія для развитія этой промышленности, путемъ содѣйствія распространенію относящихся сюда техническихъ занятій, предоставленія фабрикантамъ разнаго рода льготъ и преимуществъ, путемъ содѣйствія открытіямъ и изобрѣтеніямъ и т. п.

Что касается содѣйствія *распространенію техническихъ свѣдѣній по части фабричной промышленности*, то средствами для этого являются такія же учрежденія, какія указаны нами выше по отношенію къ сельско-хозяйственной промышленности. Сюда относятся: 1) промышленныя общества, имѣющія отчасти характеръ ученыхъ обществъ и содѣйствующія распространенію техническихъ знаній путемъ печатанія въ своихъ журналахъ новыхъ пріемовъ и способовъ производства, путемъ устройства съѣздовъ фабрикантовъ, чтеніемъ публичныхъ лекцій, устройствомъ мануфактурныхъ выставокъ, изданіемъ періодическихъ журналовъ и т. п., 2) техническія училища, высшими изъ которыхъ являются политехническія школы или институты; низшими же подготовительныя реальныя школы. Однимъ изъ наиболѣе знаменитыхъ высшихъ учрежденій этого рода являются Politechnicum въ Цюрихѣ, а также политехническая школа въ Парижѣ; кромѣ того такія учрежденія существуютъ во многихъ другихъ государствахъ.

Въ Россіи къ этой категоріи учебныхъ заведеній относятся технологическіе институты и политехникумы, къ низшимъ же или подготовительнымъ принадлежатъ городскія и реальныя училища, а также различныя спеціальныя низшія техническія школы. Въ устройствѣ такого рода низшихъ и среднихъ школъ на ряду съ правительствомъ участвуютъ земскія учрежденія, городскія общества и частныя лица.

3) Выставки фабричныхъ издѣлій имѣютъ для фабричной промышленности такое же значеніе какъ выставки сельско-хозяйственныя для промышленности сельско-хозяйственной, а потому и организація ихъ представляется одинаковой, причемъ для фабричныхъ выставокъ имѣютъ промышленныя общества такое же значеніе, какое имѣютъ сельско-хозяйственныя общества для выставокъ этой послѣдней категоріи. Фабричныя выставки, подобно сельско-хозяйственнымъ, являются постоянными (музеи) и временными или періодическими; международными, національными и мѣстными.

Предоставленіе фабрикантамъ различныхъ льготъ и преимуществъ въ настоящее время вездѣ уже сводится къ minimum'у, такъ какъ въ подобнаго рода мѣрахъ промышленность уже болѣе не нуждается; но въ прежнее время, при отсутствіи или маломъ распространеніи техническихъ знаній, такія мѣры практиковались и выражались: въ личныхъ и матеріальныхъ льготахъ и преимуществахъ, напр., въ возведеніи мануфактуристовъ въ высшія сословія, въ изъятіи ихъ по гражданскимъ дѣламъ изъ общей подсудности, въ предоставленіи льготъ по уплатѣ податей и разнаго рода сборовъ, въ установленіи покровительственныхъ тарифовъ, что практикуется въ широкихъ размѣрахъ и теперь и во многихъ другихъ мѣрахъ.

Содѣйствіе расширенію изобрѣтеній и открытій. Единственной мѣрой въ этомъ отношеніи является выдача привиллегій на новыя открытія и изобрѣтенія. Эта мѣра, хотя до сихъ поръ и практикуется почти во всѣхъ европейскихъ государствахъ, за исключеніемъ Швейцаріи и Голландіи, признается однако уже весьма многими компетентными лицами не столько полезной, сколько вредной; поэтому можно думать, что въ недалекомъ будущемъ она совершенно исчезнетъ.

Вообще надо замѣтить, что при современномъ развитіи фабричной промышленности, государственная дѣятельность,

направленная къ содѣйствію этой промышленности, не играетъ уже большой роли и что промышленность эта на столько уже окрѣпла и развилась, что можетъ вовсе обходиться безъ государственной поддержки, ограничиваясь дѣятельностью обществъ и частныхъ лицъ. Въ виду этого обстоятельства мы дѣйствительно и замѣчаемъ, что государственная дѣятельность въ этой сферѣ принимаетъ гораздо болѣе обширные размѣры въ другомъ отношеніи, именно, въ отношеніи 1) предупрежденія опасностей, грозящихъ жизни и здоровью какъ самихъ рабочихъ, такъ и публики со стороны разнаго рода фабричнаго производства; 2) въ отношеніи регулированія взаимныхъ отношеній между фабрикантами и рабочими. Къ разсмотрѣнію обоихъ этихъ видовъ государственной дѣятельности мы и перейдемъ.

Опасности, могущія произойти отъ занятія фабричной промышленностью, могутъ быть различнаго рода, какъ то: въ экономическомъ, пожарномъ, санитарномъ и уголовномъ отношеніяхъ.

Къ числу мѣръ, предпринимаемыхъ государствомъ въ видахъ предупрежденія *опасностей экономическихъ* относятся слѣдующія: 1) воспрещеніе устраивать фабрики, требующія большаго количества топлива; такія воспрещенія стремятся предупредить недостатковъ въ топливѣ, необходимомъ для жизни, въ особенности, сѣверныхъ странъ и имѣютъ свое главное примѣненіе тамъ, гдѣ отопленіе производится деревомъ. Въ большинствѣ государствъ эта мѣра однако, уже болѣе не практикуется, въ виду замѣны дровяного топлива каменнымъ углемъ или нефтью; 2) государство установляетъ контроль за производствомъ нѣкоторыхъ предметовъ, въ видахъ обезпеченія публики противъ обмановъ производителей, и, именно, въ тѣхъ случаяхъ, когда нѣтъ возможности по внѣшнему виду убѣдиться въ истинномъ достоинствѣ предмета. Къ этой категоріи предметовъ производства принадлежатъ золотыя и серебряныя издѣлія, относительно которыхъ и установляется требованіе, чтобы на нихъ была сдѣлана проба, т. е., клеймо, сдѣланное правительственнымъ учрежденіемъ и удостовѣряющее въ истинномъ качествѣ предмета.

Въ пожарномъ отношеніи обращается вниманіе въ особенности на фабрики, дѣйствующія при посредствѣ постояннаго и большаго огня. Государство наблюдаетъ при этомъ,

чтобы выборъ мѣста для постройки фабрики могъ заключать нѣкоторыя гарантіи противъ пожаровъ, а также чтобы и самая постройка фабричнаго зданія была произведена по установленнымъ для этого правиламъ, содержащимся въ строительныхъ уставахъ. Совершающіеся на нашихъ глазахъ большіе пожары на фабрикахъ, стоющіе иногда жизни десяткамъ рабочихъ, показываютъ, что мѣры, предпринимаемыя въ этомъ отношеніи государствомъ, не вездѣ достигаютъ своей цѣли.

Что касается опасностей, представляемыхъ фабриками въ *санитарномъ* отношеніи, то объ этомъ мы уже имѣли случай говорить при разсмотрѣніи государственной дѣятельности въ сферѣ народнаго здоровья. Въ этомъ отношеніи государство установляетъ извѣстныя требованія относительно чистоты воздуха, выполняемыя путемъ надлежащаго устройства вентиляціи; относительно установки машинъ, могущихъ грозить здоровью и жизни рабочихъ; относительно вредно дѣйствующихъ продуктовъ и способовъ производства; относительно вознагражденій рабочихъ за увѣчья и ушибы; относительно устройства больницъ для рабочихъ или содержанія при фабрикахъ врачей и т. п.

Наконецъ, въ отношеніи *уголовномъ* государство обращаетъ вниманіе на производство предметовъ, могущихъ служить орудіями преступленія. Сюда относятся, напримѣръ, фабрики, выдѣлывающія разнаго рода оружіе, въ особенности, секретное, фабрики, изготовляющія ядовитыя вещества и проч. Всѣ подобнаго рода фабрики находятся подъ особеннымъ надзоромъ и открытіе ихъ сопряжено съ соблюденіемъ особыхъ требованій. Въ послѣднее время было обращено особенное вниманіе на фабрикацію взрывчатыхъ веществъ, которая подверглась различнымъ ограниченіямъ даже въ такомъ государствѣ, какъ Англія.

Но, въ особенности, заслуживаетъ вниманія государственная дѣятельность, имѣющая своей задачей регулированіе отношеній между фабрикантами и рабочими, дѣятельность, принявшая съ прошлаго столѣтія огромные размѣры.

До конца XVIII столѣтія отношенія между различными классами въ европейскихъ государствахъ характеризовались существованіемъ многочисленныхъ преимуществъ и привиллегій въ пользу высшихъ классовъ общества. Съ кон-

ца XVIII вѣка во Франціи признается юридическое равенство всѣхъ классовъ общества; въ остальныхъ государствахъ континентальной Европы то же самое происходитъ въ теченіи XIX столѣтія. Но съ признаніемъ всеобщаго юридическаго равенства весьма скоро обнаруживается фактъ дѣйствительнаго неравенства, существующаго въ сферѣ экономической, и обусловливающаго неравенство власти и господства. Отсюда для всякаго очевидное противорѣчіе, отсюда у всякаго невольно возникаетъ вопросъ, въ какія отношенія къ указанному факту должно поставить себя государство. Задача отыскать отвѣтъ на этотъ вопросъ входитъ въ область науки о внутреннемъ управленіи. Было бы ошибочно утверждать, что отвѣтъ этотъ найденъ; мы говоримъ лишь о томъ, что исканіе этого отвѣта входитъ въ сферу нашей науки, удовлетворительное же разрѣшеніе соціальнаго вопроса есть, во всякомъ случаѣ, дѣло будущаго.

Въ концѣ прошлаго вѣка, какъ сказано, было уничтожено сословное неравенство; французская революція стремилась уничтожить также и экономическое неравенство, но сдѣлать этого, не смотря на всѣ свои ужасы, была не въ силахъ. Напротивъ, лишь только улеглись страсти, различіе между имущими и неимущими стало дѣлаться все болѣе и болѣе замѣтнымъ; капиталъ сталъ пріобрѣтать все большее и большее значеніе и силу подъ вліяніемъ, главнымъ образомъ, тѣхъ переворотовъ, которые произошли въ области производства. Его значеніе мало-по-малу настолько увеличивается, что онъ стремится пріобрѣсти вліяніе на государственныя дѣла; во многихъ случаяхъ ему это дѣйствительно и удается, напр. въ области государственныхъ финансовъ, войска, избирательнаго права и проч. Въ періодъ полицейскаго государства государственная власть предписывала условія капиталу, ограничивала его своими кодексами и регламентирующими распоряженіями; теперь капиталъ сталъ свободенъ и, въ значительной степени, самъ сталъ вліять на политическую жизнь. Другой важнѣйшій факторъ хозяйственной жизни—трудъ сдѣлался также юридически свободнымъ, но не могъ извлечь для себя изъ этого новаго положенія большихъ выгодъ, такъ какъ съ усиленіемъ капитала условія производительности труда для рабочихъ стали лежать, именно, въ капиталѣ, но не въ трудѣ, какъ это было раньше. Въ силу этого трудъ дол-

женъ былъ подчиниться капиталу; послѣдній же, чувствуя свое всемогущество и не будучи одушевленъ идеями права и справедливости, казалось, поставилъ себѣ главной цѣлью извлеченіе для себя наивозможно большихъ выгодъ изъ труда. Это привело къ революціи 1848 года, вспыхнувшей во Франціи и распространившей свое вліяніе на всю Европу. Такимъ образомъ, движеніе 1848 года было рабочимъ движеніемъ, направленнымъ противъ капитала, между тѣмъ какъ движеніе 1789 и 1830 годовъ были направлены противъ старой, сословной и основанной на привиллегіяхъ и юридическомъ неравенствѣ классовъ, общественной и государственной организаціи. Хотя рабочіе классы и одержали побѣду, но господство ихъ не могло продолжаться долго, такъ какъ было основано лишь на количественномъ преобладаніи; наступила вновь реакція и государство вступило въ свои права. Движеніе 1848 года имѣло тѣмъ не менѣе весьма ощутительные результаты и однимъ изъ такихъ результатовъ является начало организаціи рабочаго класса. Если капиталъ возрасталъ быстро, если его значеніе достигло до высшихъ предѣловъ, то и организація рабочаго класса со второй половины прошлаго столѣтія стала принимать весьма широкіе размѣры. Рабочіе классы пришли къ сознанію, что сила ихъ въ борьбѣ съ капиталомъ заключается въ ихъ единеніи и сплоченіи, а такъ какъ отношенія между рабочими и капиталистами характеризовались во всей Европѣ однѣми и тѣми же чертами, то нетрудно было придти къ идеѣ—распространить сплоченіе и организацію рабочаго сословія на всѣ государства; такимъ образомъ, возникла интернаціональная организація рабочаго сословія, а вмѣстѣ съ этимъ и весь соціальный вопросъ получилъ общеевропейское значеніе.

Организація рабочаго класса и рабочаго движенія характеризуется двумя существенными моментами: во 1) борьба этого класса выражается въ стремленіи реорганизовать политическій строй, именно, въ томъ смыслѣ, чтобы обезпечить рабочимъ участіе въ законодательствѣ; во 2) борьба эта обращается спеціально противъ строя экономическаго и выражается въ стремленіи возвысить рабочую плату.

До тридцатыхъ годовъ прошлаго столѣтія организація рабочаго сословія была невозможна, такъ какъ всякаго рода соединенія рабочихъ, преслѣдующія политическія цѣли, были

всюду запрещены закономъ подъ страхомъ наказанія. Съ 30-хъ годовъ дѣло измѣняется, при чемъ однако положеніе этого вопроса представляетъ свои особенности въ Англіи, Франціи и Германіи.

Въ Англіи первоначально рабочіе союзы вызывались къ жизни непосредственными потребностями рабочаго класса. Послѣ Іюльской революціи они стали стремиться къ организаціи и требовали такой системы государственнаго устройства, которая допускала бы въ народное представительство и невладѣющій классъ. Образовались большія собранія рабочихъ, въ которыхъ рабочіе постановляли рѣшенія и посылали ихъ въ формѣ петицій въ парламентъ. Эта первая эпоха англійскаго рабочаго движенія есть эпоха, такъ называемаго, чартизма; но попытки чартистовъ къ измѣненію государственнаго устройства не увѣнчались успѣхомъ и самое движеніе было остановлено. Послѣ этой неудачи борьба принимаетъ другой характеръ и обращается непосредственно противъ капиталистовъ; возникаютъ, такъ называемые, trades Unions—рабочіе союзы, ставящіе себѣ цѣлью—возвышеніе рабочей платы путемъ организаціи экономической борьбы противъ капиталистовъ; однимъ изъ главныхъ средствъ этой борьбы являются рабочія стачки. Рабочіе союзы этой категоріи надо отличать отъ рабочихъ обществъ, имѣющихъ мирный характеръ, таковы, напр.: рабочія общества вспомоществованія, страхованія и проч. Государство не сочло нужнымъ воспретить trades Unions; но оно выступало противъ такихъ союзовъ въ тѣхъ случаяхъ, когда они дѣйствовали насильственнымъ образомъ, когда, устраивая стачки, препятствовали продолжать работу и другимъ рабочимъ, еще не участвующимъ въ стачкѣ.

Въ тѣхъ же случаяхъ, когда союзы не прибѣгали къ насильственнымъ мѣрамъ, государство ограничивалось требованіемъ полной ихъ публичности, предоставляя остальное свободной дѣятельности этихъ союзовъ и противодѣйствующей имъ дѣятельности союзовъ капиталистовъ.

Во Франціи всякаго рода союзы, какъ рабочихъ, такъ и работодателей,—до 1864 года были недозволены безъ разрѣшенія правительства. Съ 1864 года союзы рабочихъ дѣлаются свободными, хотя и подвергаются разнаго рода ограниченіямъ. Попытки захватить государственную власть въ руки и здѣсь остаются безрезультатными; не смотря на установившу-

юся здѣсь всеобщую подачу голосовъ, участіе ихъ въ законодательствѣ имѣетъ ничтожные размѣры. Что касается, наконецъ, Германіи, то здѣсь до послѣдняго времени удерживались французскіе принципы запрещенія рабочихъ союзовъ и лишь въ новѣйшее время государство вступило на тотъ путь, по которому идетъ Англія еще съ 30-хъ годовъ.

Въ настоящее время организаціи рабочихъ союзовъ во всѣхъ европейскихъ государствахъ приняла уже такіе размѣры и покоится на такихъ прочныхъ основаніяхъ, что представляетъ значительный противовѣсъ организаціи капитала. Средствомъ борьбы по прежнему остаются стачки, причемъ рабочіе союзы имѣютъ иногда весьма большіе капиталы, необходимые для поддержки рабочихъ въ теченіи періода стачки. Такимъ образомъ, силы обѣихъ сторонъ, если и не представляются одинаковами, то все же на столько уже уравниваются, что порождаютъ возможность весьма упорной борьбы. Государство, какъ увидимъ ниже, путемъ своихъ мѣръ, ослабляетъ лишь обостряющійся характеръ отношеній между владѣющими и невладѣющими классами, такъ или иначе стремится регулировать эти отношенія, гарантируетъ рабочихъ противъ злоупотребленій со стороны фабрикантовъ, съ другой стороны.—выступаетъ со своей полицейской и даже военной дѣятельностью тамъ, гдѣ является необходимымъ подавить насильственныя дѣйствія рабочихъ; но въ дѣлѣ кореннаго разрѣшенія соціальнаго вопроса, въ смыслѣ уничтоженія противорѣчія, существующаго между трудомъ и капиталомъ, государство не могло сдѣлать хотя чего—либо существеннаго. Вопросъ остается по прежнему вопросомъ, общество и государство остаются по прежнему не гарантированными отъ внезапныхъ потрясеній, характеризующихся проявленіемъ грубой физической силы и такъ мало гармонирующихъ съ истинными требованіями цивилизованныхъ обществъ; въ возможности такихъ потрясеній убѣждаютъ насъ тѣ рабочія движенія, которыя на нашихъ глазахъ совершались и совершаются въ Англіи, Франціи, Россіи и другихъ государствахъ. Таково положеніе этого вопроса.

Вся государственная дѣятельность въ этомъ отношеніи можетъ быть сведена къ тремъ главнымъ категоріямъ: 1) государство создаетъ учрежденія или административные органы, на обязанность которыхъ возлагается государственная дѣя-

тельность въ этой сферѣ; 2) Государство регулируетъ юридическія отношенія между рабочими и капиталистами, предпринимаетъ извѣстныя мѣры въ видахъ увеличенія благосостоянія рабочаго класса.

Относительно административной организаціи въ этой области многаго сказать нельзя. Не смотря на всю важность задачъ, подлежащихъ разрѣшенію государства въ этой сферѣ, не смотря на дѣйствительную полезность многихъ мѣропріятій со стороны государства, послѣднее не считаетъ, однако, необходимымъ создавать какіе—либо особенные органы, которые были бы спеціальное предназначены для выполненія функцій по соціальному вопросу; государство считаетъ возможнымъ возлагать эти функціи уже на существующіе органы, причемъ центральнымъ органомъ являются здѣсь обыкновенно министерство внутреннихъ дѣлъ; лишь для контроля за соблюденіемъ относящагося сюда законодательства создаются спеціальные органы, носящіе названіе фабричныхъ инспекторовъ. На ряду съ правительственными органами дѣйствуютъ органы самоуправленія.

Регулированіе отношеній между прдставителями труда и капитала обусловливается въ настоящее время самымъ положеніемъ труда, какъ фактора производства. Въ эпохи перваго возникновенія европейскихъ государствъ и, въ особенности, въ періодъ феодализма, трудъ былъ несвободенъ. Сельское населеніе находилось въ крѣпостномъ состояніи; въ городахъ же свобода труда была ограничена цеховымъ устройствомъ. Этотъ порядокъ вещей совершенствовался медленно и только, главнымъ образомъ, въ теченіи XIX столѣтія условія труда радикально измѣнились. Съ развитіемъ новыхъ политическихъ формъ государственной жизни, съ уничтоженіемъ крѣпостнаго состоянія и разнаго рода экономическихъ и юридическихъ препятствій для занятія различными отраслями труда, однимъ словомъ, съ измѣненіемъ всей совокупности соціально-политическихъ и экономическихъ условій жизни трудъ сдѣлался юридически свободнымъ. Въ настоящее время отношенія между рабочими и работодателями опредѣляются свободнымъ договоромъ и, повидимому, для государственной административной дѣятельности не остается здѣсь уже мѣста, повидимому, вся совокупность подобнаго рода отношеній можетъ быть подведена подъ понятіе отношеній частно-граж-

данскихъ. Однако это не такъ. Государство находитъ и здѣсь поводъ выступить со своей попечительной дѣятельностью, и это имѣетъ мѣсто, именно, тамъ, гдѣ интересы рабочихъ и работодателей приходятъ въ коллизію и гдѣ рабочіе собственными усиліями не въ состояніи защитить свои интересы въ неравной борьбѣ съ капиталомъ. Дѣло въ томъ, что стремленіе капитала къ возрастанію обусловливаетъ и порождаетъ стремленіе къ извлеченію наибольшихъ выгодъ не только изъ пользованія трудомъ, какъ таковымъ, но и изъ физическихъ и экономическихъ условій труда, изъ физической рабочей силы, какъ таковой, и изъ платы за трудъ. Вотъ здѣсь-то именно и начинается тотъ пунктъ, съ котораго договоръ между рабочими и работодателями теряетъ свой частно-гражданскій характеръ и дѣлается предметомъ попечительной или административной дѣятельности государства. Государство ставитъ себѣ здѣсь задачей создать условія охраненія труда въ физическомъ и экономическомъ отношеніяхъ и обязать работодателей сообразоваться съ этими условіями при пользованіи трудомъ. Въ этомъ пунктѣ свободный договоръ теряетъ, слѣдовательно, свою силу и государство установляетъ такимъ образомъ границу, за которую онъ не можетъ выходить.

Въ частности государство обращаетъ свое вниманіе въ этой сферѣ на слѣдующіе предметы: 1) оно констатируетъ фактъ пребыванія рабочаго на фабрикѣ или вообще въ производствѣ, продолжительность рабочаго контракта и условіе заработной платы; все это достигается путемъ требованія установленія рабочихъ книгъ. Однако, опытъ убѣдилъ, что установленіе рабочихъ книгъ не приноситъ никакой пользы рабочимъ, а иногда даже еще болѣе ставитъ ихъ въ зависимость отъ работодателей. Поэтому, въ настоящее время, рабочія книги находятъ мало защитниковъ, а въ нѣкоторыхъ государствахъ, какъ въ Англіи, имъ не придается уже, въ отношеніи защиты интересовъ рабочихъ, никакого значенія, хотя большинство государствъ все же ихъ сохраняетъ. Во 2), государство обращаетъ свое вниманіе на положеніе женскаго труда и труда малолѣтнихъ. Тяжелыя экономическія условія заставляютъ рабочихъ вести на фабрики женъ и дѣтей; работодатели видятъ для себя въ этомъ также несомнѣнную выгоду, такъ какъ женскій и дѣтскій трудъ оцѣнивается обыкновенно ниже мужскаго и труда взрослыхъ; кромѣ того участіе дѣтей и женщинъ

понижаетъ рабочую плату вообще и тѣмъ увеличиваетъ доходы предпринимателей и ухудшаетъ положеніе рабочихъ. Участіе дѣтей и женщинъ на фабрикахъ, помимо своихъ экономическихъ послѣдствій, совершенно извращаетъ весь строй жизни многочисленнаго класса рабочихъ и потому совершенное устраненіе съ фабрикъ дѣтскаго и женскаго труда должно являться одной изъ первостепенныхъ задачъ современнаго фабричнаго законодательства. До осуществленія этой цѣли не дошло въ настоящее время еще ни одно государство; причиной является необходимость въ этомъ дѣлѣ сообразоваться съ существующими условіями всего экономическаго строя. Но тѣмъ не менѣе, въ видахъ огражденія дѣтей и женщинъ, работающихъ па фабрикахъ, государство успѣло уже кое-что сдѣлать. Во всѣхъ цивилизованныхъ государствахъ законодательство регурируетъ, во 1), возрастъ дѣтей, до достиженія котораго они не должны вовсе быть допускаемы на фабрики; во 2), число рабочихъ часовъ дѣтей и женщинъ. Такъ, во Франціи дѣти, не достигшія 13 лѣтъ, не могутъ работать на фабрикахъ; дѣти отъ 12 до 16 лѣтъ не могутъ работать болѣе 10 часовъ въ сутки; свыше 16 л. и женщины—не болѣе 11 часовъ. Законъ указываетъ также на тѣ промышленныя учрежденія, на которыхъ работа дѣтей вовсе запрещена. Въ Германіи, какъ и во Франціи, дѣти моложе 13 лѣтъ недопускаются на фабрики; дѣти, не достигшія 14 лѣтъ, могутъ работать не болѣе 6 часовъ въ сутки; достигшія 16 лѣтъ—не болѣе 10 часовъ. Въ Англіи на фабрики не допускаются дѣти моложе 12 лѣтъ; женщины могутъ работать не болѣе 10 часовъ. Подобнаго же рода постановленія существуютъ и въ другихъ государствахъ. Въ Россіи законъ объ ограниченіи работы малолѣтнихъ и женщинъ на фабрикахъ былъ изданъ въ 1882 году, причемъ для надзора за соблюденіемъ этого закона былъ учрежденъ фабричный инспекторатъ; но самый законъ вступилъ въ дѣйствіе лишь съ 1-го мая 1884 года. На основаніи этого закона дѣти, не достигшія 12 лѣтъ возраста, вовсе не допускаются на фабрики; отъ 12 до 15 лѣтъ могутъ работать на фабрикахъ не болѣе 8 часовъ въ сутки, при чемъ работа не должна продолжаться болѣе 4 часовъ сряду. Но наше законодательство пошло и дальше. Такъ закономъ 3 іюля 1895 года постановлено: воспретить, въ видѣ опыта, на три года, начиная съ 1 октября 1885 года, для женщинъ и под-

ростковъ, не достигшихъ 17-ти лѣтняго возраста, ночныя работы на хлопчато-бумажныхъ, полотняныхъ и шерстяныхъ фабрикахъ, предоставивъ министру финансовъ, по взаимному соглашенію съ министромъ внутреннихъ дѣлъ, распространять эту мѣру и на другія промышленныя заведенія.

Такимъ образомъ, мы видимъ, что государство всюду выступило уже со своей попечительной дѣятельностью въ защиту женщинъ и дѣтей, работающихъ на фабрикахъ.

Въ 3), государство обращаетъ вниманіе на внѣшнія условія работы на фабрикахъ въ санитарномъ отношеніи, въ отношеніи чистоты воздуха, достаточнаго количества свѣта и проч. а также, въ особенности, на помѣщеніе и разстановку машинъ. Неправильная и слишкомъ тѣсная разстановка машинъ угрожаетъ здоровью и самой жизни рабочихъ; между тѣмъ сами фабриканты не всегда имѣютъ достаточно побужденій оградить въ этомъ случаѣ рабочихъ, пожертвовавши извѣстной долей своихъ интересовъ. Является необходимость государственнаго вмѣшательства, которое и выражается въ установленіи отвѣтственности фабрикантовъ за вредъ причиненный здоровью рабочихъ по винѣ или небрежности фабрикантовъ.

Законодательство о гигіенѣ и безопасности въ промышленныхъ заведеніяхъ во Франціи относится къ послѣднему десятилѣтію. Такъ, законъ 12 іюля 1893 г. установляетъ требованія опрятности, безопасности, отвѣтственности за неисполненіе требованій; декретъ 14 іюля 1901 г. установляетъ требованія достаточнаго отапливанія мастерскихъ въ зимнее время; законъ 11 іюля 1903 г. распространяетъ регламентацію труда на лабораторіи, кухни, магазины, конторы и т. п. Однако, положеніе этого дѣла во Франціи до настоящаго времени заставляетъ желать еще многаго; по свидѣтельству инспекторовъ, въ особенности въ плохомъ состояніи находятся жилища рабочихъ. Въ Англіи въ 1878 г. былъ изданъ законъ предписывающій на всѣхъ фабрикахъ вентиляціи, огражденіе машинъ, запрещеніе дѣтямъ чистить машины на ходу; законы 1895, 1897 и 1902 годовъ содержатъ правила объ освѣженіи воздуха, опредѣляютъ права мѣстной санитарной власти въ отношеніи фабричныхъ зданій, установляютъ упрощенное судопроизводство по дѣламъ объ увѣчьяхъ, полученныхъ на фабрикахъ. Соотвѣтствующія постановленія въ Германіи из-

даны въ 1891 году и дополнены позднѣйшими законами; въ 1903 г. законъ о фабрикахъ красокъ, о выдѣлкѣ спичекъ и др.

Въ 4), государство обращаетъ свое вниманіе на продолжительность труда, въ особенности, на фабрикахъ; въ этомъ случаѣ интересы рабочихъ и работодателей приходятъ, какъ и въ другихъ отношеніяхъ, въ коллизію; интересъ рабочихъ заключается въ томъ, чтобы по возможности менѣе работать, интересъ работодателей въ томъ, чтобы заставить рабочихъ работать по возможности болѣе. Отсюда и возникаетъ вопросъ о числѣ рабочихъ часовъ, или о нормальномъ рабочемъ днѣ, который государство стремится опредѣлить законодательнымъ порядкомъ; конечно, въ этомъ отношеніи существуетъ большое разнообразіе какъ по отдѣльнымъ государствамъ, такъ и по отдѣльнымъ видамъ труда. Во Франціи по закону 1892 г. былъ установленъ 11-ти часовой трудъ, но тогда же было постановлено, что съ 1 апрѣля 1904 г. долженъ наступить срокъ 10 часового рабочаго дня. Однако, съ наступленіемъ этого срока предприниматели ставятъ разныя припятствія къ осуществленію этого закона. Весьма много, въ отношеніи сокращенія числа рабочихъ часовъ, дѣлаютъ сами рабочіе, при посредствѣ рабочихъ союзовъ; такъ, въ Англіи въ нѣкоторыхъ видахъ труда рабочіе успѣли низойти до восьми часовой нормы. Англійское законодательство опредѣляетъ продолжительность труда для разныхъ производствъ различно. Въ Россіи законъ 2 іюня 1896 года ограничиваетъ рабочій день для взрослыхъ $11^1/_2$ часами, дѣлая, однако, многочисленныя исключенія. По закону 15 ноября 1906 г. торговля не можетъ производиться долѣе 12 ч. въ сутки. То же касается ремесленныхъ заведеній; изъ этого времени 2 часа удѣляется на принятіе пищи. Независимо отъ этого лица, не достигшія 17 л. возраста, освобождаются ежедневно на три часа для посѣщенія школъ. Во Франціи зак. 13 іюля 1906 г. установилъ еженедѣльный отдыхъ въ 24 часа во всѣхъ промышленныхъ заведеніяхъ.

Изложенныя постановленія различныхъ законодательствъ, касающіяся здоровья и благополучія фабричныхъ рабочихъ, еще довольно далеко отступаютъ отъ требованій научной гигіены. Бывшій въ 1900 году въ Парижѣ международный конгрессъ по гигіенѣ принялъ слѣдующія резолюціи: 1), восьмичасовой рабочій день въ индустріи; 2), работа должна быть

ограничена какъ въ ея интенсивности, такъ и продолжительности. Она должна вознаграждаться заработной платой, необходимой и достаточной для благополучнаго существованія трудящагося; 3), необходимо предоставлять рабочимъ каждую недѣлю непрерывный отдыхъ въ $1^1/_2$ дня, а въ теченіе года опредѣленное количество свободныхъ дней подрядъ; 4), на восемь часовъ дневного труда долженъ приходиться промежутокъ для отдыха въ $2^1/_2$ часа; 5), ночная работа тяжелая, вредная для здоровья или опасная, должна быть запрещена дѣтямъ, подросткамъ и женщинамъ; для взрослыхъ рабочихъ она терпима, будучи низведена до возможнаго минимума, только въ тѣхъ отрасляхъ промышленности, гдѣ отмѣна ея, по экономическимъ соображеніямъ, еще невозможна; 6), женщины должны бросать работу за 6 недѣль до разрѣшенія отъ бремени и спустя 6 недѣль послѣ разрѣшенія; 7), дѣти, не достигшія 16 лѣтъ возраста, не должны быть, допускаемы въ индустріи; а по достиженіи должны подвергаться періодическимъ медицинскимъ освидѣтельствованіямъ; 8), продолжительность труда дѣтей и подростковъ должна составлять половину продолжительности труда у взрослыхъ, будучи раздѣлена на двѣ смѣны; 9), трудъ въ домашнихъ мастерскихъ подлежитъ тѣмъ же требованіямъ, что и трудъ фабричный; 10), надзоръ за исполненіемъ установляемыхъ требованій долженъ быть возложенъ на особую инспекцію, составленную изъ врачей-гигіенистовъ, инженеровъ и депутатовъ отъ рабочихъ.

Кромѣ числа рабочихъ часовъ государство стремится регулировать внутренній распорядокъ труда, условія вступленія рабочаго на фабрику, фабричную дисциплину, въ особенности же большаго вниманія заслуживаетъ со стороны государства вопросъ о рабочей платѣ. Рабочая плата есть прежде всего, и именно по принципамъ гражданскаго права, цѣна выполненнаго труда. Высота этой цѣны опредѣляется экономическими отношеніями, закономъ спроса и предложенія труда; государство поэтому не имѣетъ возможности непосредственно вмѣшиваться въ опредѣленіе рабочей платы и въ этомъ отношеніи гораздо болѣе достигается опять тѣми же рабочими союзами, причемъ почти единственнымъ средствомъ для возвышенія рабочей платы служатъ стачки рабочихъ и разнаго рода учрежденія самопомощи. Государство не преслѣдуетъ стачки, какъ таковыя, но выступаетъ противъ насильственныхъ дѣйствій рабо-

чихъ. Въ Германіи являются запрещенными стачки рабочихъ въ общегосударственныхъ предпріяріяхъ. Равнымъ образомъ въ Россіи закономъ 2 дек. 1905 г. воспрещены стачки на желѣзныхъ дорогахъ и въ другихъ предпріятіяхъ, имѣющихъ общественное значеніе; закономъ 15 апрѣля 1906 г.—стачки сельскихъ рабочихъ. Такимъ образомъ, цѣна труда или высота рабочей платы не опредѣляется законодательствомъ; государство и въ этомъ отношеніи озабочено лишь тѣмъ, чтобы предупреждать злоупотребленія работодателей; такъ, оно наблюдаетъ за тѣмъ, чтобы рабочая плата выдавалась чистыми деньгами; выдача продуктовъ въ счетъ платы допускается лишь по согласію рабочихъ, а въ нѣкоторыхъ случаяхъ, въ виду зависимаго положенія рабочихъ, и вовсе воспрещается. Затѣмъ государство обращаетъ вниманіе на систему штрафовъ, установляемую на фабрикахъ, и на нарушеніе контрактовъ. Въ отношеніи штрафовъ существеннымъ требованіемъ со стороны государства является то, чтобы они не производились намѣренно и систематически въ интересахъ предпринимателей и не были для послѣднихъ источникомъ дохода. Вопросъ относительно нарушенія контракта является спорнымъ и рѣшается различно, смотря по тому, съ какой точки зрѣнія на это смотрятъ. Съ частно-гражданской точки зрѣнія нарушеніе контракта есть нарушеніе права и должно быть наказуемымъ; съ точки зрѣнія экономической, нарушеніе контракта со стороны рабочихъ, въ видѣ стачекъ, въ виду юридически свободняго, но фактически весьмы часто несвободнаго, заключенія контракта, считается обыкновенно ненаказуемымъ, хотя разумѣется не всегда и не вездѣ.

Наконецъ, государство огранизуетъ юстицію въ отношеніи рабочаго класса; для этой цѣли учреждаются 1), фабричная инспекція, имѣющая въ виду наблюдать за исполненіемъ фабричнаго законодательства и въ случаѣ нарушенія послѣдняго привлекать виновныхъ къ судебной отвѣтственности. Фабричная инспекція во всѣхъ государствахъ имѣетъ чрезвычайно большое значеніе въ отношеніи улучшенія положенія рабочихъ классовъ; во 2), фабричные и промысловые суды, задача которыхъ заключается въ томъ, чтобы разрѣшать споры касательно работы и рабочей платы, когда дѣло идетъ объ утвержденіи или отрицаніи уже пріобрѣтенныхъ той или другой

стороной правъ. Фабричные суды подобны торговымъ, а потому и организація ихъ должна быть подобной организаціи послѣднихъ; въ качествѣ членовъ этихъ судовъ фигурируютъ рабочіе и работодатели, почему и самые суды могутъ быть названы третейскими. Существенной чертой этихъ судовъ является то, что они служатъ органами *права* и, слѣдовательно, въ своей дѣятельности должны руководствоваться единственно принципами права и правосознанія, избѣгая пристрастія и духа партій, порождаемыхъ борьбою соціальныхъ интересовъ; въ 3), примирительныя и посредническія камеры, задача которыхъ заключается въ разрѣшеніи споровъ относительно требованій, предъявляемыхъ со стороны рабочихъ или работодателей: слѣдовательно, дѣло идетъ здѣсь уже не о пріобрѣтенныхъ правахъ. Члены этихъ судовъ являются выборными съ обѣихъ сторонъ. Рѣшеніе ихъ не имѣетъ силы судебнаго приговора; вся задача ихъ состоитъ въ томъ, чтобы достигнуть соглашенія. Въ Россіи, закономъ 5 мая 1903 года, рабочимъ разрѣшается выбирать старостъ, которымъ предоставляется право собирать рабочихъ для обсужденія касающихся ихъ нуждъ вопросовъ и дѣлать по этому поводу заявленія фабричной администраціи и инспекціи.

То, что сдѣлано различными государствами въ отношеніи улучшенія положенія рабочаго класса, конечно, далеко не достигаетъ идеала, рисуемаго соціалъ-демократіей, идеала, при которомъ не будетъ частной собственности и всѣ орудія производства будутъ находиться въ распоряженіи самихъ рабочихъ. Но на достиженіе этого идеала въ сколько-нибудь близкомъ будущемъ не питаютъ надежды и сами соціалъ-демократы; въ виду этого они выработали болѣе умѣренныя программы, осуществленіе которыхъ возможно и желательно въ ближайшемъ будущемъ. И дѣйствительно, сравнивая программу русской соціалъ-демократической партіи съ тѣмъ, что уже осуществлено разными законодательствами и съ тѣмъ, что предлагается, какъ желательное напримѣръ, на международномъ гигіеническомъ конгрессѣ 1900 года, мы видимъ, что программа соціалъ-демократовъ никакъ не можетъ быть отнесена къ числу утопій. Такъ, въ отношеніи рабочаго класса русская соціалъ-демократическая партія выставляетъ слѣдующія требованія; 1) ограниченіе рабочаго дня восемью часами въ сутки для всѣхъ наемныхъ рабочихъ; 2) установ-

леніе закономъ еженедѣльнаго отдыха непрерывно продолжающагося не менѣе 42 часовъ для наемныхъ рабочихъ обоего пола во всѣхъ отрасляхъ народнаго хозяйства; 3) полное запрещеніе сверхурочныхъ работъ; 4) воспрещеніе ночного труда (отъ 9 час. вечера до 6 час. утра) во всѣхъ отрасляхъ народнаго хозяйства, за исключеніемъ тѣхъ, гдѣ онъ безусловно необходимъ по техническимъ соображеніямъ, одобреннымъ рабочими организаціями; 5) воспрещеніе предпринимателямъ пользоваться трудомъ дѣтей въ школьномъ возрастѣ (до 16 л.) и ограниченіе рабочаго времени подростковъ (16—18 л.) шестью часами; 6) воспрещеніе женскаго труда въ тѣхъ отрасляхъ, гдѣ онъ вреденъ для женскаго организма; освобожденіе женщинъ отъ работы въ теченіе 4-хъ недѣль до и шести недѣль послѣ родовъ, съ сохраненіемъ заработной платы въ обычномъ размѣрѣ за все это время; 7) устройство при всѣхъ заводахъ, фабрикахъ и другихъ предпріятіяхъ, гдѣ работаютъ женщины, яслей для грудныхъ и малолѣтнихъ дѣтей; освобожденіе женщинъ, кормящихъ ребенка, отъ работы не рѣже чѣмъ черезъ три часа, на время не менѣе полчаса; 8) введеніе государственнаго страхованія рабочихъ на случай старости и полной или частичной потери способности къ труду за счетъ спеціальнаго фонда, составляемаго путемъ особаго налога на капиталистовъ; 9) воспрещеніе выдачи заработной платы товарами; установленіе еженедѣльнаго срока расплаты деньгами по всѣмъ безъ исключенія договорамъ о наймѣ рабочихъ и выдачи заработка въ рабочее время; 10) запрещеніе предпринимателямъ производить денежные вычеты изъ заработной платы, по какому бы поводу и для какого бы назначенія они ни дѣлались (штрафы, браковка и проч.); 11) назначеніе достаточнаго количества фабричныхъ инспекторовъ во всѣхъ отрасляхъ народнаго хозяйства и распространеніе надзора фабричной инспекціи на всѣ предпріятія, употребляющія наемный трудъ, не исключая казенныхъ, (трудъ домашней прислуги входитъ также въ сферу этого надзора); назначеніе инспектрисъ въ тѣхъ отрасляхъ, гдѣ принимается женскій трудъ; участіе выбранныхъ рабочими и оплаченныхъ государствомъ представителей въ надзорѣ за исполненіемъ фабричныхъ законовъ, а также за составленіемъ расцѣнокъ, пріемкой и браковкой матеріала и результатовъ работы; 12) установленіе надзора органовъ мѣстнаго самоу-

правленія съ участіемъ выборныхъ отъ рабочихъ, за санитарнымъ состояніемъ жилыхъ помѣщеній отводимыхъ рабочимъ предпринимателями, равно какъ за внутреннимъ распорядкомъ этихъ помѣщеній и за условіями отдачи ихъ въ наймы,—въ цѣляхъ огражденія наемныхъ рабочихъ отъ вмѣшательства предпринимателей въ жизнь и дѣятельность ихъ, какъ частныхъ лицъ и гражданъ; 13) учрежденіе правильно организованнаго санитарнаго надзора во всѣхъ предпріятіяхъ, употребляющихъ наемный трудъ, при полной независимости всей врачебно-санитарной организаціи отъ предпринимателей;—безплатной медицинской помощи для рабочихъ за счетъ предпринимателей, съ сохраненіемъ содержанія во время болѣзни; 14) установленіе уголовной отвѣтственности нанимателей за нарушеніе законовъ объ охранѣ труда; 15) учрежденіе во всѣхъ отрасляхъ народнаго хозяйства промысловыхъ судовъ, составленныхъ поровну изъ представителей отъ рабочихъ и предпринимателей; 16) возложеніе на органы мѣстнаго самоуправленія обязанности учредить посредническія конторы по найму мѣстныхъ и пришлыхъ рабочихъ (биржи труда) во всѣхъ отрасляхъ производства съ участіемъ въ ихъ управленіи представителей отъ рабочихъ организацій. Какъ видимъ, многія изъ этихъ требованій уже осуществлены въ культурныхъ государствахъ; осуществленіе другихъ составляетъ только вопросъ времени. Предложенія народническихъ партій не идутъ далѣе предложеній соціалъ-демократіи.

Глава восьмая.

ПРОМЫШЛЕННОСТЬ ОБМѢНИВАЮЩАЯ.

Литература. *Гр Вольтке.* Право торговли и промышленности въ Россіи въ историческомъ развитіи. 1901. *Миллеръ* П. Русская транзитная торговля въ XIX ст. 1903. *Гулишамбаровъ.* Всемірная торговля. 1899. *Borght.* Handel uud Handelspolitik. 1900. *Grunzel.* Handbuch der internazionalen Handelspolitik. 1898.

§ 115. Торговля и торговая политика.

Обмѣнивающая промышленность или торговля составляетъ собою часть того обширнаго экономическаго процесса, кото-

рый называется обращеніемъ экономическихъ благъ. Характеристическимъ признакомъ торговли служитъ то, что процессъ перехода экономическихъ благъ изъ однихъ рукъ въ другія дѣлается предметомъ самостоятельныхъ предпріятій, въ видѣ посредничества между производителями и потребителями. Задача этихъ предпріятій заключается въ томъ, чтобы пріобрѣтая предметы отъ производителей по возможно низшей цѣнѣ, продавать ихъ потребителямъ по возможно высшей и получать, такимъ образомъ, экономическую выгоду, выражающуюся въ разницѣ между покупкой и продажей товаровъ. Но если бы суть дѣла заключалась только въ томъ, то государству не было бы никакого основанія вмѣшиваться въ этотъ экономическій процессъ. Кромѣ своей индивидуально-экономической стороны, торговля имѣетъ весьма большое общественное значеніе, такъ какъ въ ней выражается развившійся до высшаго совершенства процессъ обращенія и мѣны экономическихъ благъ, безъ котораго немыслимо развитіе современныхъ государствъ. Не трудно замѣтить, что торговля обусловливаетъ развитіе всѣхъ отраслей производства и государство, становясь въ тѣ или другія отношенія къ послѣднему, не можетъ конечно, игнорировать такого важнаго и всеобъемлющаго фактора экономической жизни, какимъ является торговля. Государство не можетъ этого сдѣлать потому, что вся совокупность мѣръ, предпринимаемыхъ государствомъ въ видахъ содѣйствія экономическому благосостоянію, находится въ тѣснѣйшей связи съ торговлей; таковы въ особенности—почты, телеграфы, пути сообщенія, система мѣръ и вѣсовъ, денежная система, кредитная система и проч. Государство новѣйшаго времени признало, что торговля, въ свою очередь, является, необходимымъ условіемъ экономическаго благосостоянія, а затѣмъ и благосостоянія вообще и что этотъ экономическій процессъ нуждается: во 1), въ регулированіи, по скольку при такомъ регулированіи имѣются въ виду общіе интересы; во 2), въ поощреніи и содѣйствіи со стороны государства, по скольку наиболѣе благопріятныя условія торговой дѣятельности не могутъ быть созданы частными силами и по скольку, съ другой стороны, созданіе такихъ условій находится во власти государства.

Однако, отношенія государства къ торговлѣ, подобно его отношеніямъ къ другимъ отрасляхъ экономической

жизни, были въ различные періоды государственной жизни не одинаковы. Торговля, какъ опредѣленный видъ хозяйственной дѣятельности, возникаетъ въ древнѣйшія времена, сначала въ видѣ непосредственной мѣновой торговли, съ возникновеніемъ же денегъ вступивши въ періодъ правильнаго развитія. У новоевропейскихъ народовъ торговая дѣятельность является уже значительно развитой въ средніе вѣка, существуя при томъ же не только въ качествѣ факта, но и усвоивши себѣ уже извѣстную правовую организацію, выражавшуюся въ возникновеніи и резвитіи торговыхъ корпорацій и гильдій въ городскихъ общинахъ. Къ этому періоду и относится первое возникновеніе торговаго права, бывшаго въ этотъ моментъ сословнымъ. Со времени открытія Америки торговля теряетъ свой сословный характеръ; возникаетъ меркантильная система и стремленіе къ обогащенію; только что образовавшееся абсолютное государство, стремясь къ самоукрѣпленію и усиленію, проникается тѣми же воззрѣніями; и такъ какъ средствомъ обогащенія является торговля, то государство и беретъ ее въ свои руки. Вмѣстѣ съ тѣмъ возникаетъ впервые торговая политика, въ видѣ стремленія каждаго отдѣльнаго государства защитить національную торговлю и обезпечить для нея сбытъ во вновь открытыхъ странахъ. Но торговля съ Новымъ Свѣтомъ требовала весьма крупныхъ капиталовъ, какими не обладали отдѣльныя лица; отсюда, возникновеніе торговыхъ предпріятій, привлекавшихъ и соединявшихъ отдѣльные капиталы; отсюда то, что государство все болѣе и болѣе проникается сознаіемъ общенаціональнаго значенія торговли, и доходитъ, наконецъ, до мысли, что въ основаніи торговли лежитъ производство, что для поощренія первой надо поощрять и развивать послѣднее. Этими чертами характеризуются XVI, XVII и XVIII столѣтія. Это періодъ возникновенія покровительственной системы, установленія пошлинъ и тарифовъ. Съ конца XVIII столѣтія начинается новый періодъ—возникаетъ идея свободной торговли и борьба противъ остатковъ сословной организаціи торговли съ одной стороны, и противъ государственной опеки, съ другой. Развитію идеи свободной торговли содѣйствуетъ наука, въ лицѣ школы физіократовъ, Ад. Смита и его послѣдователей. Вмѣстѣ съ тѣмъ измѣняются, въ особенности, въ теченіи XIX столѣтія, и отношенія къ торговлѣ со стороны государства.

Отношенія эти начинаютъ характиризоваться тремя существенными чертами: 1), устраненіемъ торговыхъ монополій и привиллегій; 2), заключеніемъ международныхъ трактатовъ съ цѣлью осуществленія равенства всѣхъ предпріятій въ торговыхъ сношеніяхъ: при этомъ торговые трактаты начинаютъ существовать самостоятельно, а не въ видѣ лишь прибавленій къ мирнымъ трактатамъ; 3), существованіемъ и проведеніемъ въ жизнь принциповъ какъ свободной торговли, такъ и протекціонной системы. Принципъ свободной торговли обусловливается требованіями равенства въ торговыхъ сношеніяхъ; принципъ покровительства—требованіями защиты національной промышленности противъ иностранной конкуренціи. Оба принципа продолжаютъ существовать рядомъ и вопросъ о томъ, долженъ ли восторжествовать который—либо одинъ изъ этихъ принциповъ, какъ въ наукѣ, такъ и въ жизни остается еще вопросомъ не рѣшеннымъ. Таковы существенныя черты въ исторіи развитія торговой дѣятельности и отношеній къ ней государства.

Въ настоящее время мѣрами, предпринимаемыми государствомъ въ видахъ содѣйствія развитію торговой дѣятельности, являются слѣдующія: 1) устраненіе юридическихъ препятствій къ занятію торговой дѣятельностью; 2) содѣйствіе устройству торговыхъ обществъ и ассоціацій; 3) содѣйствіе образованію спеціальныхъ учрежденій, обусловливающихъ распространеніе знаній, необходимымъ въ области торговли; 4) содѣйствіе развитію торговаго кредита; 5) обезпеченіе условій внѣшней торговли; 6) созданіе различныхъ другихъ условій развитія торговли, вызываемыхъ мѣстными особенностями.

Препятствія къ занятію торговымъ промысломъ заключались въ предшествовавшіе періоды государственной жизни въ запрещеніяхъ заниматься торговлей нѣкоторымъ общественнымъ классамъ—таковы: дворянство, классъ духовный и военный. Въ средніе вѣка однимъ изъ такихъ препятствій является также сословная организація торговли и существованіе гильдій. Въ періодъ абсолютнаго и полицейскаго государства развились монополіи и привиллегіи, препятствовавшія свободному развитію торговли. Съ XIX столѣтія всѣ подобнаго рода препятствія начинаютъ уничтожаться, причемъ образцомъ для европейскихъ государствъ дѣлается фран-

цузкое законодатеьства (Code de commerce 1807 г.) Ограниченія относительно занятія торговлей въ отношеніи нѣкоторыхъ лицъ, однако остались; такъ, сюда относятся несовершеннолѣтніе, лица, опороченныя по суду, чиновники, лица духовнаго званія и нѣкоторыя другіе. Наше законодательство раздѣляетъ торговлю на оптовую, розничную и мелочную; кромѣ того торговля раздѣляется на свободную, безъ платежа торговыхъ пошлинъ, и торговлю по свидѣтельствамъ и билетамъ съ уплатою пошлинъ. Къ первой категоріи относятся: торговля хлѣбомъ и предметами сельскаго хозяйства, разносная продажа съѣстныхъ припасовъ, размѣнъ денегъ съ ларей, торговля всякими товарами на ярмаркахъ, содержаніе извознаго промысла и проч. Отсюда мы видимъ, между прочимъ, что наше законодательсто не различаетъ, во 1), торговли отъ продажи; во 2). торговли отъ промысловъ.—Всѣ виды торговли, не относящіеся къ первой категоріи, должны какъ сказано, производиться по установленнымъ свидѣтельствамъ и билетамъ. Торговлей не могутъ заниматься—священно и церковно-служители, протестантскіе проповѣдники, нижніе воинскіе чины, состоящіе на дѣйствительной службѣ, евреи внѣ черты ихъ осѣдлости. Затѣмъ всѣ лица, не принадлежащія къ указаннымъ разрядамъ и не входящія въ составъ купеческаго сословія, могутъ брать купеческія свидѣтельства, съ сохраненіемъ настоящаго ихъ званія или съ перечисленіемъ въ купечество.

Въ отношеніи содѣйствія устройству разнаго рода торговыхъ обществъ, государство обращаетъ вниманіе на три категоріи подобныхъ обществъ; 1), полное торговое товарищество или торговая компанія, члены которой связаны полной солидарной отвѣтственностью всѣмъ имуществомъ каждаго изъ товарищей; 2) товарищества на вѣрѣ, гдѣ къ полнымъ товарищамъ, отвѣчающимъ всѣмъ своимъ имуществомъ, присоединяются вкладчики, ввѣряющіе такому товариществу свои капиталы и отвѣчающіе по дѣламъ предпріятія только своими вкладами; 3) акціонерныя общества, въ которыхъ вовсе нѣтъ полныхъ товарищей, но исключительно одни вкладчики, отвѣчающіе своими вкладами. Отношенія государства ко всѣмъ этимъ разрядамъ обществъ были, въ прежнее время, не одинаковы; наиболѣе строгимъ правиламъ и контролю были подчинены акціонерныя общества, какъ представляющія для вклад-

чиковъ или акціонеровъ наибольшій рискъ и наибольшую возможность эксплоатаціи и злоупотребленій со стороны учредителей. Въ настоящее время, однако, государство ставитъ и учрежденіе акціонерныхъ компаній въ одинаковыя условія съ другими, предоставляя частныхъ лицъ собственной осторожности и предусмотрительности. Наиболѣе общимъ и существеннымъ условіемъ для существованія всѣхъ этихъ обществъ являлась заявка въ правительственныхъ учрежденіяхъ и надзоръ со стороны государства.

Къ числу учрежденій, содѣйствующихъ распространенію правильныхъ коммерческихъ знаній, относятся разнаго рода общества содѣйствія торговлѣ и коммерческія школы. Государственная дѣятельность въ отношеніи учрежденій этого рода характеризуется тѣми же общими чертами, которыя опредѣляютъ государственную дѣятельность въ отношеніи обществъ и спеціальныхъ школъ въ области обработывающей промышленности.

Затѣмъ государство, какъ сказано, содѣйствуетъ развитію торговаго кредита, относящагося всецѣло къ промышленному кредиту, ученіе о которомъ изложено нами въ отдѣлѣ общихъ экономическихъ мѣръ. (См. кредитная система).

Къ числу государственныхъ мѣръ, обезпечивающихъ развитіе внѣшней торговли, въ настоящее время относятся— 1) торговые трактаты, 2) организація консульствъ и 3) созданіе одинаковости средствъ и орудій торговли—каковы: монета, мѣры и вѣсы. Торговые трактаты имѣютъ цѣлью обезпечить взаимныя выгоды въ дѣлѣ торговли между государствами, заключающими такіе трактаты; дѣятельность консуловъ заключается въ защитѣ интересовъ національной торговли и лицъ торговаго званія за границей. Значеніе мѣръ, вѣсовъ и монеты было указано нами выше; къ числу другихъ мѣръ, содѣйствующихъ развитію торговли, относится: допущеніе биржъ и другихъ связанныхъ съ ними установленій, способствующихъ устройству торговыхъ сдѣлокъ и совѣщаніямъ по торговымъ дѣламъ. Но въ виду того, что биржи утратили свой первоначальный характеръ и обратились въ органы спекуляціи и биржевой игры, государство стало органичивать устройство биржъ уставами и стремиться къ органиченію биржевой игры, хотя такая дѣятельность и не привела къ сколько-нибудь удовлетворительнымъ результатамъ. Наконецъ, къ числу

мѣръ, содѣйствующихъ развитію торговли, относится допущеніе ярмарокъ; послѣдніе считались въ прежнее время однимъ изъ самыхъ дѣйствительныхъ средствъ поощренія торговли; но въ настоящее время признано, что ярмарки приносятъ также значительный вредъ, выражающійся въ потерѣ капитала на перевозку товаровъ, въ потерѣ времени, въ возможности подлоговъ, въ нарушеніе правильности торговли и т. д. Поэтому современныя государства отказываются отъ прямого вмѣшательства въ это дѣло, органичиваясь въ этомъ случаѣ мѣрами полиціи безопасности. Существованіе ярмарокъ въ настоящее время обусловливается мѣстными условіями и потребностями, характеромъ мѣстнаго производства и вообще совокупностью разнообразныхъ условій мѣстной хозяйственной жизни, такъ что считать ярмарки мѣрой, безусловно содѣйствующей торговлѣ, является неправильнымъ. Что касается положенія наемныхъ рабочихъ въ торговлѣ, то и этотъ вопросъ не оставляется безъ вниманія современными законодательствами, въ виду того, что современная торговля организуется часто въ видѣ крупныхъ предпріятій съ сотнями наемныхъ рабочихъ. Законодательная охрана торговыхъ рабочихъ не имѣетъ какого либо особаго характера, но здѣсь примѣняются обыкновенно тѣ же мѣры, такія примѣняются въ цѣляхъ охраны труда фабрично-заводскихъ рабочихъ.

ПОЛИЦЕЙСКОЕ ПРАВО

ПОСОБІЕ ДЛЯ СТУДЕНТОВЪ

В. Ѳ. ДЕРЮЖИНСКАГО

ПРОФЕССОРА С.-ПЕТЕРБУРГСКАГО УНИВЕРСИТЕТА

ИЗДАНІЕ ВТОРОЕ ДОПОЛНЕННОЕ

С.-ПЕТЕРБУРГЪ
СЕНАТСКАЯ ТИПОГРАФІЯ
1908

Предисловіе ко второму изданію.

Въ настоящее изданіе этого «пособія» не введено какихъ-либо существенныхъ измѣненій сравнительно съ первымъ изданіемъ. Однако по различнымъ отдѣламъ книги излагаются дополнительныя свѣдѣнія о новѣйшемъ законодательствѣ—русскомъ и иностранномъ—по соотвѣтственнымъ отраслямъ управленія. Наиболѣе значительныя дополненія внесены въ отдѣлы о союзахъ и собраніяхъ, о печати и о фабричномъ законодательствѣ.

Ноябрь 1907 г.

Предисловіе къ первому изданію.

Предлагаемое «пособіе» не заключаетъ въ себѣ полнаго курса того предмета преподаванія, которому въ системѣ нашихъ юридическихъ факультетовъ присвоено наименованіе полицейскаго права. Въ книгу не введены нѣкоторые изъ вопросовъ, относимыхъ обыкновенно къ области этого предмета. Вслѣдствіе этого, книга получила характеръ не вполнѣ законченнаго

труда, а въ самомъ распредѣленіи матеріала и изложеніи не могла быть проведена стройная система.

Представляя собою очерки отдѣльныхъ отраслей и вопросовъ внутренняго управленія, всѣ входящія въ составъ книги части объединены, однако, извѣстными основными идеями и общею задачею освѣтить разсматриваемыя отрасли управленія въ соотношеніи ихъ съ условіями и интересами культурнаго развитія. Надѣясь съ теченіемъ времени дать болѣе законченную разработку ученія о внутреннемъ управленіи, авторъ рѣшается думать, что и въ настоящемъ своемъ видѣ трудъ этотъ окажется небезполезнымъ въ качествѣ пособія для изучающихъ государственныя науки. Въ интересахъ желающихъ пополнить сообщаемыя въ немъ свѣдѣнія, въ каждомъ отдѣлѣ приводятся указанія на литературу вопросовъ, могущія оріентировать, на первыхъ порахъ, приступающаго къ болѣе подробному ихъ изученію.

Февраль 1903 г.

ОГЛАВЛЕНІЕ.

Стр

ВСТУПЛЕНІЕ 1

Понятіе управленія и отрасли его.—Возникновеніе полицейскаго права.—Понятіе «полиціи» и «полицейскаго» государства.—Деламаръ, Юсти, Зонненфельсъ.—Кризисъ въ развитіи полицейскаго права.—Правовое государство.—Л. фонъ-Штейнъ и ученіе объ управленіи.—Содержаніе полицейскаго права.

I. ПОЛИЦІЯ БЕЗОПАСНОСТИ И ПРАВО ПЕРЕДВИЖЕНІЯ 21

Личная свобода.—Право передвиженія и его ограниченія.—Свобода передвиженія въ Англіи.—Актъ объ осѣдлости.—Отношеніе къ иностранцамъ.—Законъ 1905 г. объ иммиграціи иностранцевъ.—Ограниченія права передвиженія въ дореволюціонной Франціи.—Паспортная система въ эпоху революціи.—Современное законодательство.—Мѣры въ отношеніи къ иностранцамъ.—Право передвиженія въ Германіи.—Легитимаціонная система.

Право передвиженія въ Россіи.—Проѣзжія грамоты и Уложеніе 1649 г.—Развитіе паспортной системы при Петрѣ Великомъ.—Паспортные сборы.—Развитіе вопроса о реформѣ паспортнаго законодательства.—Коммисія 1869 г.—Положеніе

Стр.

о видахъ на жительство (1894 г.).—Важнѣйшія постановленія его.—Виды паспортныхъ документовъ.—Отмѣна паспортныхъ сборовъ (1897 г.).—Заграничные паспорты. Въѣздъ иностранцевъ въ Россію 38

II. ПОЛИЦІЯ СОЮЗОВЪ И СОБРАНІЙ 59

Союзы и ихъ значеніе.—Отношеніе государства къ союзамъ и собраніямъ 59

Публичные митинги и союзы въ Англіи.—Роль митинговъ въ государственной жизни.—Развитіе митинговъ и союзовъ въ XIX вѣкѣ.—Ограниченія въ отношеніи къ союзамъ и митингамъ 62

Очеркъ развитія французскаго законодательства о союзахъ и собраніяхъ.—Уголовный кодексъ 1810 г. и законъ 1834 г.—Вторая республика и вторая Имперія (декретъ 1852 г. и законъ 1868 г.).—Законъ 1881 года о публичныхъ собраніяхъ.—Законъ 1 іюля 1901 г. объ ассоціаціяхъ и религіозныхъ конгрегаціяхъ 71

Развитіе законодательства о союзахъ и собраніяхъ въ Германіи 90

Публичныя собранія и союзы въ Россіи.—Временныя правила 4 марта 1905 г. о собраніяхъ, объ обществахъ и союзахъ 100

III. ПОЛИЦІЯ ПЕЧАТИ 116

Пресса и государство.—Система предупредительныхъ мѣръ и система репрессивная 116

Возникновеніе предварительной цензуры.—Книгопечатаніе и духовенство.—Первые опыты цензуры..—Буллы 1501 и 1515 гг.—Index librorum prohibitorum.—Цензура и свѣтская власть 118

Очеркъ исторіи полиціи печати въ Англіи.—Генрихъ VIII.—Елизавета.—Звѣздная палата и ея декреты (1585 и 1637 гг.).—Цензура и суровыя мѣры полиціи печати.—Отмѣна предварительной цензуры (1695 г.).—Значенія ея.—Законы о лайбелѣ и судопроизводство по дѣламъ печати.—

Стр.

Функціи присяжныхъ.—Фоксовъ Актъ (1792 г.) и упроченіе свободы печати.—Штемпельный сборъ, залоги, налогъ на объявленія и налогъ на бумагу.—Отмѣна ихъ 125

Очеркъ исторіи полиціи печати во Франціи.—Предварительная цензура и Парижскій университетъ.—Королевскіе цензоры.— Регламентъ 1723 г.—Полиція печати въ XVIII ст.—Свобода печати и эпоха революціи.—Полиція печати при Наполеонѣ I.—Эпоха реставраціи (законы 1819 г.).—Іюльская монархія и революція 1848 г.—Декретъ 1852 г.—Административная система полиціи печати.—Законъ 1868 г.—Третья республика и законъ 1881 г. о свободѣ печати . . . 144

Законодательство о печати въ Германіи.—Эпоха предварительной цензуры.—Законъ о печати 1874 г. 169

Цензура театральныхъ произведеній въ иностранныхъ государствахъ (Англіи, Франціи, Бельгіи, Италіи, Германіи и Португаліи) 171

Историческій очеркъ законодательства о печати въ Россіи.—Первые зачатки полиціи печати при Петрѣ Великомъ.—Начало вольныхъ типографій (1771 г. и 1783).—Дѣятельность Н. И. Новикова. — Судъ надъ А. Н. Радищевымъ.—Организація цензуры въ 1796 г. — Полиція печати при Павлѣ I.—Эпоха Александра I.—Первый цензурный уставъ 1804 г. — Уставъ 1826 г.; его особенности; суровость его постановленій. — Уставъ 1828 г. — Спеціальныя цензуры.—Эпоха „цензурнаго террора“. — Реформы Александра II.—Расширеніе гласности.—А. В. Головнинъ и пересмотръ законодательства о печати.—Временныя правила 12 мая 1862 г.—Законъ 6 апрѣля 1865 г.—Дѣйствующее законодательство и временныя мѣры 1882 г. — Административныя мѣры и ихъ примѣненіе.—Правила въ руководство цензурѣ.—Типографіи и пр.—Духовная цензура 181

Временныя правила о печати 1905 и 1906 гг. 223

IV. ЧРЕЗВЫЧАЙНЫЯ МѢРЫ ПОЛИЦІИ БЕЗОПАСНОСТИ 235

Мотивы чрезвычайныхъ мѣръ.—Существенныя особенности этихъ мѣръ.—Главные типы чрезвычайныхъ мѣръ 235

Стр.

Англійское и французское законодательства о безпорядкахъ.—Riot Act.—Отвѣтственность за убытки.—Французскіе законы 1831 и 1848 гг. 238

Осадное положеніе во Франціи и въ Германіи.—Мотивы объявленія осаднаго положенія.—Порядокъ его объявленія.—Послѣдствія его.—Снятіе осаднаго положенія . . . 240

Чрезвычайныя мѣры въ Англіи. — Процедура Habeas Corpus и ея значеніе.—Сущность пріостановки дѣйствія Habeas Corpus Акта.—Анализъ ея послѣдствій.—Актъ объ амнистіи и значеніе этого инситута.—Предѣлы амнистіи.—Основныя черты различія между пріостановкою Habeas Corpus Акта и осаднымъ положеніемъ.—Примѣненіе пріостановки и другія чрезвычайныя мѣры 248

Чрезвычайныя мѣры въ Россіи.—Обычныя полномочія администраціи по охраненію порядка.—Призывъ войскъ, его порядокъ.—Положеніе о мѣрахъ къ охраненію государственнаго порядка и общественнаго спокойствія. — Усиленная охрана. — Чрезвычайная охрана. — Административная высылка.—Полицейскій надзоръ 265

V. САНИТАРНАЯ И МЕДИЦИНСКАЯ ПОЛИЦІЯ . . . 282

Государственное значеніе санитарныхъ мѣръ.—Развитіе санитаріи. — Санитарныя мѣры въ Англіи и ихъ результаты. — Санитарное дѣло въ Германіи и во Франціи. — Развитіе санитарно-медицинской полиціи въ Россіи.—Древнее время.—Московская Русь.—Привлеченіе иностранныхъ врачей.—Первыя аптеки.—Аптекарскій приказъ.—Первые русскіе врачи.—Медицинская часть при Петрѣ Великомъ.—Современная организація санитарно-медицинской полиціи въ Россіи.—Врачебныя отдѣленія.—Земскія учрежденія.—Городскія общественныя управленія.—Успѣхи земской медицины.—Неудовлетворительность санитарныхъ условій. — Необходимость улучшенія ихъ 282

Стр.

VI. ПОЛИЦІЯ НРАВОВЪ 310

Общественная нравственность и государство.—Характеръ и предѣлы воздѣйствія государства.—Органы полиціи нравовъ и ея главные объекты. 310

Пьянство и борьба съ нимъ. Пьянство, какъ общественное бѣдствіе. — Вліяніе пьянства. — Борьба съ пьянствомъ. — Общества трезвости въ Америкѣ и въ Англіи.— Готебургская система. — Возникновеніе ея, существенныя черты ея и значеніе.—Международныя общества трезвости.— Ограниченіе торговли спиртными напитками.—Запретительная система въ нѣкоторыхъ штатахъ Сѣверной Америки.— Надзоръ за очисткою спиртныхъ напитковъ.—Леченіе пьянства.—Мѣры противъ пьянства въ Россіи.—Пьянство въ древней Руси.—Пьянство и фискальные интересы.—Откупа. Акцизная система.—Мѣры ограниченія пьянства.—Законъ 1885 года.—Казенная продажа вина.—Задачи и основанія реформы.—Попечительства о народной трезвости и ихъ задачи.—Недостатки организаціи попечительствъ.—Дѣятельность ихъ 313

Мѣры по отношенію къ проституціи.— Историческія данныя о развитіи проституціи.—Мѣры Людовика IX Св. и Маріи Терезіи.—Терпимость со стороны государства.— Мѣры по отношенію къ проституціи.—Санитарная опасность ея.—Регламентація ея въ Россіи. Врачебно-полицейскій надзоръ въ С.-Петербургѣ.—Съѣздъ сифилидологовъ въ 1897 г. и его заключенія.—Аболиціонизмъ, его развитіе и сущность.—Торговля женщинами въ цѣляхъ разврата и мѣры противъ нея.—Лондонскій конгрессъ 1899 г. — Парижская конференція 1902 г. и ея постановленія 360

VII. НАРОДНОЕ ОБРАЗОВАНІЕ 390

Учебныя заведенія.

Общеобразовательныя учебныя заведенія.

Начальныя школы.—Ихъ развитіе. — Школы министерства народнаго просвѣщенія и школы духовнаго вѣдомства.—

Стр.

Прочіе виды начальныхъ школъ.—Данныя о современной постановкѣ начальнаго образованія (число школъ и учащихся; показатели образованія; средства на содержаніе школъ: успѣхи начальнаго образованія въ послѣдневе время) 393

Среднія учебныя заведенія.—Гимназія, ихъ развитіе.—Системы средняго образованія.—Классическія гимназіи и прогимназіи.—Реальныя училища 404

Высшія учебныя заведенія.—Университеты, ихъ развитіе.—Уставы 1804 г., 1835 г., 1863 г. и 1884 г.—Высочайшій Указъ 27 августа 1905 г.—Прочія высшія учебныя заведенія. Лицеи и Институты 408

Женскія учебныя заведенія.—Низшія, среднія и высшія женскія учебныя заведенія.—Гимназіи и институты.—Высшіе женскіе курсы.—Женскій медицинскій институтъ 417

Духовныя учебныя заведенія.—Духовныя училища.—Духовныя семинаріи.—Духовныя академіи.—Женскія духовно-учебныя заведенія 422

Спеціальныя учебныя заведенія.—I. Техническія и ремесленныя.—II. Земледѣльческія, лѣсныя и сельскохозяйственныя.—III. Межевыя и топографическія.—VI. Коммерческія.—V. Медицинскія.—VI. Художественныя и музыкальныя.—VII. Военныя и морскія 427

Ученыя учрежденія.

Академія наукъ.—Ученыя общества.—Съѣзды ученыхъ.—Публичныя библіотеки.—Музеи 435

VIII. ОБЩЕСТВЕННОЕ ПРИЗРѢНІЕ И БЛАГОТВОРИТЕЛЬНОСТЬ 440

Очеркъ развитія призрѣнія бѣдныхъ.—Право на помощь.—Роль государства въ области призрѣнія бѣдныхъ.—Частная благотворительность. — Мѣры государства. — Эпоха репрессивно-полицейскихъ мѣръ.—Зарожденіе общественнаго призрѣнія въ Англіи и во Франціи.—Основныя черты современнаго положенія общественнаго призрѣнія.—Обязательное и факультативное призрѣніе 440

Стр.

Эльберфельдская система.—Ея сущность, организація и результаты.—Рабочія колоніи и продовольственныя станціи въ Германіи.— Ихъ цѣль, устройство и значеніе.—Объединеніе частной благотворительности и ея взаимодѣйствіе съ общественнымъ призрѣніемъ.—Charity Organisation Society—Office central des oeuvres charitables—Der deutscher Verein für Armenpflege 454

Историческій очеркъ призрѣнія бѣдныхъ въ Россіи.—Древній періодъ.—Указъ царя Ѳеодора Алексѣевича.—Эпоха Петра Великаго.—Регламенты Главному Магистрату и Духовной Коллегіи.—Мѣры противъ нищенства.—Эпоха Екатерины II.—Воспитательные дома.—Приказы общественнаго призрѣнія.—Ихъ задачи, организація и дѣятельность.—Земство и общественное призрѣніе.—Пересмотръ законодательства объ общественномъ призрѣніи.—Призрѣніе бѣдныхъ у крестьянъ.—Современное состояніе его, его нужды.—Городскія попечительства о бѣдныхъ въ Москвѣ.—Организація ихъ и дѣятельность; значеніе попечительствъ 472

Развитіе частной благотворительности въ Россіи.—Благотворительныя вѣдомства.—Вѣдомство учрежденій Императрицы Маріи.—Попечительство о слѣпыхъ.—Императорское Человѣколюбивое Общество.—Россійское Общество Краснаго Креста.—Попечительство о трудовой помощи 517

IX. ФАБРИЧНОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО 526

Понятіе фабричнаго законодательства.—Развитіе фабрично-заводской промышленности въ Россіи.—Эпоха Петра Великаго.—Преемники Петра.—Работныя регулы 1741 г.—Эпоха Екатерины II.—Начало XIX вѣка.—Законъ 1835 г.—Позднѣйшія отдѣльныя мѣропріятія.—Начало развитія мѣръ охраны труда.—Законы 1882, 1884, 1885, 1886, 1897, 1899 и 1903 гг. 526

Порядокъ и условія найма рабочихъ. — Заключеніе договора, его прекращеніе и расторженіе.—Регулированіе взаимныхъ отношеній фабрикантовъ и рабочихъ.—Правила внутренняго распорядка.—Денежныя взысканія съ рабочихъ и нормы, ихъ регулирующія 535

Стр.

Рабочее время.—Работа малолѣтнихъ, подростковъ, женщинъ, взрослыхъ рабочихъ.—Продолжительность работы.—Ночная работа.—Сверхурочныя работы 541

Фабричная инспекція.—Ея обязанности.—Губернскія и Главное присутствія по фабричнымъ и горнозаводскимъ дѣламъ.—Школьное обученіе малолѣтнихъ.—Врачебная помощь рабочимъ 543

Законъ 2 іюня 1903 г. о вознагражденіи потерпѣвшихъ отъ несчастныхъ случаевъ.—Положеніе о пенсіонной кассѣ служащихъ на казенныхъ желѣзныхъ дорогахъ.—Законъ объ учрежденіи старостъ въ промышленныхъ предпріятіяхъ. . . 546

ВСТУПЛЕНІЕ.

Понятіе управленія и отрасли его.—Возникновеніе полицейскаго права. — Понятіе «полиціи» и «полицейскаго» государства. — Деламаръ, Юсти, Зонненфельсъ.—Кризисъ въ развитіи полицейскаго права.—Правовое государство.—Л. фонъ-Штейнъ и ученіе объ управленіи.—Содержаніе полицейскаго права.

Полицейское право принадлежитъ къ кругу наукъ о государствѣ и предметомъ своимъ имѣетъ изученіе такъ называемаго внутренняго управленія.

Терминомъ „управленіе“ обозначается совокупность различныхъ проявленій дѣятельности государства, направленной къ осуществленію задачъ, присущихъ ему, какъ правомѣрному и культурному союзу.

Соотвѣтственно съ различными задачами государства, управленіе распадается на рядъ отдѣльныхъ отраслей, группировка которыхъ можетъ быть представлена въ слѣдующемъ видѣ. Во-1-хъ, финансовое управленія, на которомъ лежатъ заботы по изысканію матеріальныхъ средствъ и употребленію ихъ на государственныя цѣли. Во-2-хъ, управленіе внѣшними дѣлами, вытекающее изъ необходимости для каждаго государства установить извѣстныя отношенія къ другимъ государствамъ и озаботиться ихъ регулированіемъ. Въ-3-хъ, военное управленіе, къ области котораго относятся заботы по обезпеченію государства вооруженными силами съ цѣлью охраненія принадлежащей ему территоріи и защиты населенія отъ опасностей, могущихъ угрожать ему извнѣ. Въ-4-хъ, организація правосудія и судебное управленіе, задачами котораго являются обезпеченіе за населе-

ніемъ закономѣрныхъ способовъ защиты гражданскихъ правъ и установленіе цѣлесообразной репрессіи уголовныхъ нарушеній. Наконецъ, въ-5-хъ, внутреннее управленіе въ собственномъ смыслѣ, на долю котораго выпадаетъ оказаніе населенію всевозможнаго содѣйствія къ развитію его культурныхъ интересовъ и удовлетворенію многосложныхъ потребностей его матеріальнаго и духовнаго существованія.

Таковы тѣ отдѣльные элементы, изъ которыхъ составляется полная система ученія объ управленіи. Но многія изъ указанныхъ отраслей управленія уже давно являются предметомъ самостоятельныхъ научныхъ системъ. Такъ, управленіе дѣлами внѣшней политики изучается спеціальной отраслью юриспруденціи — международнымъ правомъ; финансовое управленіе также имѣетъ для своей разработки особую научную систему—финансовое право или науку о финансахъ; ученіе объ организаціи вооруженныхъ силъ и о военномъ управленіи мало-по-малу спеціализируется въ особое военное право; наконецъ, организація правосудія и дѣятельность относящихся сюда учрежденій изучаются спеціальными науками о судоустройствѣ и судопроизводствѣ гражданскомъ и уголовномъ. Вслѣдствіе этого, подъ „ученіемъ объ управленіи“ обыкновенно разумѣютъ науку, предметомъ которой является разработка вопросовъ собственно внутренняго управленія, т. е. той области его, которая задачею своею имѣетъ культурное развитіе народа, обезпеченіе наиболѣе благопріятныхъ условій возможно полнаго удовлетворенія потребностей его духовнаго и матеріальнаго существованія.

Таково, въ краткихъ словахъ, содержаніе той научной системы, которая, подъ названіемъ „ученія объ управленіи“ (Verwaltungslehre) или „административнаго права“ (Verwaltungsrecht), заняла выдающееся мѣсто въ современной схемѣ юридическаго и политическаго образованія, замѣнивъ собою прежнюю систему „полицейскаго права“ (Polizeirecht) или „науки о полиціи“ (Polizeiwissenschaft). Соотношеніе между старою и новою системами выясняется изъ обозрѣнія важнѣйшихъ моментовъ развитія „полицейскаго права“.

Полицейское право возникло въ Германіи въ половинѣ XVIII вѣка. Къ этому времени относится появленіе тѣхъ

систематическихъ ученыхъ работъ, въ которыхъ впервые сдѣланы были попытки научнаго изслѣдованія и освѣщенія вопросовъ, составившихъ предметъ изученія полицейскаго права. Мы имѣемъ въ виду важнѣйшія сочиненія Іоганна Генриха фонъ-Юсти и Іосифа Зонненфельса—двухъ писателей, признаваемыхъ основателями науки полиціи и полицейскаго права. Но писатели эти могли выполнить свою работу лишь благодаря тому, что она была до извѣстной степени подготовлена. Ихъ главная заслуга состоитъ въ томъ, что они дали болѣе или менѣе цѣльную и законченную систему того обширнаго научнаго матеріала, который накоплялся, разработывался и освѣщался уже задолго до нихъ. Этотъ матеріалъ дала прежде всего сама жизнь, жизнь общества и государства, интересы которыхъ и породили потребность въ особой дисциплинѣ для изученія и научной разработки ихъ.

XVI и XVII вѣка являются однимъ изъ самыхъ критическихъ періодовъ въ развитіи западно-европейскихъ континентальныхъ государствъ (въ особенности Франціи и Германіи). Это—періодъ перехода отъ средневѣковаго государства къ новому. Феодализмъ окончательно отживаетъ свое время; сословныя различія, лежавшія въ основѣ общественной и государственной организаціи, мало-по-малу исчезаютъ; отдѣльныя общины и городскіе союзы утрачиваютъ характеръ самоуправляющихся, самостоятельно живущихъ корпорацій. Взамѣнъ безчисленнаго количества маленькихъ союзовъ и государствъ создается мало-по-малу государство единое по крови, по интересамъ и, въ значительной стопени, по правамъ его населенія. Верховная власть, до тѣхъ поръ дробившаяся и находившаяся въ рукахъ многихъ отдѣльныхъ лицъ и корпорацій, постепенно сосредоточивается въ одномъ центрѣ, въ одномъ лицѣ, нераздѣльно соединяющемъ въ своихъ рукахъ всю полноту верховной государственной власти. Средневѣковая корпоративная и сословная монархія развивается въ новую форму единаго и абсолютнаго королевства.

По отношенію къ внутренней жизни государства новая форма его выразилась, главнымъ образомъ, въ тѣхъ явленіяхъ, которыя въ совокупности своей обозначаются терми-

номъ „административная централизація“. Къ XVI и XVII вѣкамъ относятся энергическія попытки центральной власти создать сильную организацію различныхъ отраслей внутренняго управленія. Во Франціи это было время административныхъ эдиктовъ и ордонансовъ Франциска I и Генриха IV, за которыми слѣдовала рѣшающая эпоха министерства Ришельё и царствованія Людовика XIV—эпоха окончательнаго насажденія административной централизаціи. Въ Германіи, или, вѣрнѣе, въ тѣхъ отдѣльныхъ нѣмецкихъ государствахъ, на которыя дробилась она въ то время, XVI и XVII вѣка могутъ быть названы вѣками „полицейскихъ регламентовъ“ по преимуществу. Въ основѣ ихъ лежало стремленіе регламентировать различныя стороны народной жизни путемъ созданія цѣлой системы учрежденій, призванныхъ проводить въ жизнь законодательныя предписанія. Какъ на образецъ этихъ занонодательныхъ памятниковъ, можно указать на имперскіе полицейскіе регламенты (Reichspolizeiordnungen) 1548 и 1577 гг. Въ нихъ встрѣчаются рядомъ самыя разнообразныя постановленія: о солдатахъ и матросахъ; о торговлѣ евреевъ; объ адвокатахъ и лицахъ, занимающихся извознымъ промысломъ; объ ярмаркахъ и книжной цензурѣ; о бродягахъ и цыганахъ; о преслѣдованіи роскоши въ одеждѣ и напиткахъ и т. д., и т. д.,—однимъ словомъ о всемъ томъ, что входило въ то время въ составъ широкаго понятія „полиціи“.

Терминъ этотъ греческаго происхожденія отъ слова πολιτεία (отъ πόλις—городъ), означавшаго городское, государственное устройство. Въ такомъ первоначальномъ смыслѣ терминъ этотъ перешелъ въ латинскій языкъ, подъ формой politia, и въ такомъ значеніи употреблялся средневѣковыми писателями. Но съ конца XIV вѣка его начали употреблять, сначала во Франціи, а затѣмъ и въ Германіи, въ нѣсколько иномъ смыслѣ; подъ французскимъ терминомъ police, policité[1]

---

[1] Эти термины, какъ кажется, впервые находятъ себѣ примѣненіе въ законодательствѣ Карла VI 1399 г.: «pour le bien et utilité de la chose publique et de la policité de la dicte ville»; въ 1415 г.: «pour garder le bien publique... en très bonne police».

и нѣмецкимъ polizei [1] стали мало-по-малу разумѣть совокупность различныхъ элементовъ общественнаго порядка, общественное благополучіе, а также и правительственную дѣятельность, направленную къ обезпеченію его. Онъ обнималъ собою всю совокупность дѣлъ свѣтскаго управленія—res politicae, въ отличіе отъ res ecclesiasticae, дѣлъ церковныхъ. Сначала терминъ „полиція" въ этомъ широкомъ смыслѣ вошелъ въ употребленіе въ оффиціальномъ языкѣ законодательства и администраціи, а затѣмъ проникъ и въ научную литературу, представители которой примѣнили его и къ характеристикѣ направленія, въ теченіе долгаго времени господствовавшаго въ исторіи различныхъ государствъ.

Изъ всѣхъ указанныхъ эдиктовъ и ордонансовъ, полицейскихъ регламентовъ и указовъ мало-по-малу составилось колоссальное по своимъ размѣрамъ законодательство, посредствомъ котораго правительства стремились направлять и регламентировать самыя разнообразныя стороны народной жизни. Потребность разобраться въ этомъ матеріалѣ, необходимость изученія его, уже просто, какъ фактора, играющаго такую важную роль, вызвала въ XVII вѣкѣ къ существованію обширную литературу сборниковъ, этюдовъ и трактатовъ, съ цѣлью разъяснить и систематизировать разбросанныя законодательныя предписанія. Многочисленныя явленія этой литературы характеризируютъ собою первый, такъ сказать, подготовительный періодъ въ исторіи полицейскаго права. Наиболѣе крупнымъ событіемъ этого періода было появленіе въ началѣ XVIII вѣка 4-хъ—томнаго трактата о полиціи Деламара [2]. Авторъ этого трактата, занимавшій видный постъ въ полицейской администраціи Парижа, нерѣдко получавшій отъ Людовика XIV важныя административныя порученія (по раскрытію злоупотребленій, по при-

---

[1] Впервые въ указѣ 1492 г.: «zu bestenndigkeit guter polizey und regiments». См. E. Loening, Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechts (Leipzig, 1884), ст. 5.

[2] Delamare, Traité de la police où l'on trouvera l'histoire de son établissement. les fonctions et les prérogatives de ses magistrats, toutes les lois et tous les réglements qui la concernent.—Paris, 1705—1739 четыре тома in folio.

нятію мѣръ къ обезпеченію народнаго продовольствія и др.), задался цѣлью привести въ систему обширное законодательство своей страны по различнымъ отраслямъ внутренняго управленія, прослѣдить его исторію и провести параллель съ нѣкоторыми иностранными законодательствами. Задача его была выполнена прекрасно. Сочиненіе Деламара вполнѣ основательно считается классическимъ и до сихъ поръ не утратило своего важнаго значенія для исторіи французской администраціи. Будучи самъ практикомъ, обладая замѣчательной опытностью по многимъ отраслямъ управленія, Деламаръ не могъ не наложить особой печати практическаго характера и на свое произведеніе. Теоретическія воззрѣнія занимаютъ у него второстепенное мѣсто и, во всякомъ случаѣ, составляютъ болѣе слабую сторону его трактата. Тѣмъ не менѣе, значеніе его, даже въ области теоретической разработки вопросовъ управленія, чрезвычайно велико. Онъ былъ хорошо извѣстенъ первому нѣмецкому полицеисту Юсти и имѣлъ на него большое вліяніе. Деламаръ является самымъ крупнымъ предшественникомъ нѣмецкихъ полицеистовъ.

Съ половины XVIII вѣка въ Германіи начинаютъ все чаще появляться попытки философской обработки вопросовъ управленія; признается, наконецъ, возможнымъ создать для нея особую систему, спеціальную науку. Въ то время въ нѣмецкой философіи господствовало т. н. эвдемоническое направленіе, во главѣ котораго стоялъ извѣстный Христіанъ Вольфъ. Въ основѣ этого направленія лежало убѣжденіе, что по кореннымъ, прирожденнымъ человѣку правамъ всѣ люди одинаковы, и что различіе ихъ по правамъ относится только къ ихъ пріобрѣтеннымъ, а не кореннымъ правамъ. Отсюда, изъ основныхъ человѣческихъ правъ, выводилось право каждаго стремиться къ усовершенствованію, при чемъ это понятіе было тѣсно связано съ понятіемъ благополучія, какъ основной цѣли государственной жизни. Сознавая недостаточность единичныхъ усилій къ достиженію этого благополучія, люди соединяются въ общественный союзъ, государство, цѣлью котораго и является, такимъ образомъ, обезпеченіе общественнаго благосостоянія и безопасности.

Эти воззрѣнія на задачи государства и легли въ основу

ученія о правительственной дѣятельности, которая считалась призванною путемъ вмѣшательства въ народную жизнь обезпечить осуществленіе этихъ задачъ. Раньше другихъ систематическое изложеніе этого ученія далъ Юсти, впервые употребившій и самый терминъ „наука полиціи“ (Polizeiwissenschaft) въ сочиненіи, вышедшемъ въ 1756 году подъ слѣдующимъ заглавіемъ: „Основныя начала науки полиціи, изложенныя въ раціональной системѣ, основанной на конечной цѣли государства“ [1]. Черезъ нѣсколько лѣтъ эти основныя начала были подвергнуты авторомъ новой переработкѣ и изложены уже болѣе подробно въ большомъ двухтомномъ трактатѣ [2] подъ заглавіемъ: „Основанія могущества и благополучія государствъ, или подробное изложеніе науки полиціи въ ея совокупности“. Затѣмъ, вскорѣ послѣ появленія этого трактата, вышло въ свѣтъ и сочиненіе Іосифа Зонненфельса („Основанія науки полиціи, промышленности и финансовъ“) [3], имя котораго неразрывно связано въ исторіи полицейскаго права съ именемъ Юсти.

Указанныя три сочиненія представляютъ собою наиболѣе важныя попытки построить самостоятельную систему науки полиціи.

Если всмотрѣться въ результаты ихъ, то по отношенію къ тремъ наиболѣе существеннымъ вопросамъ: о задачѣ науки, содержаніи ея и пріемахъ изученія, они могутъ быть выражены въ слѣдующихъ положеніяхъ. Наука полиціи имѣетъ своею задачею изученіе государственной или правительственной дѣятельности, направленной къ обезпеченію общаго благосостоянія, какъ конечной цѣли государства. Отсюда содержаніе ея составляетъ совокупность государственныхъ учрежденій и мѣръ, содѣйствующихъ развитію

---

[1] Iohann Heinrich Gottlobs von Justi: «Grundsätze der Policeiwissenschaft in einen verkünftigen, auf der Endzweck der Polizei gegründeten, Zusammenhange und zum Gebrauch Academischer Vorlesungen abgefasset». Göttingen, 1756.

[2] «Die Grundfeste der Macht und Glückseligkeit der Staaten, oder ausführliche Darstellung der gessammten Polizeiwissenschaft». I. II. Königsberg. 1760.

[3] I. Sonnenfels: «Grundsätze der Polizei, Handlung und Finanzwissenschaft». I.—III. Wien 1765. Выдержало семь изданій (7-ое изд. 1804 г.).

въ обществѣ условій безопасности и, одинаково, матеріальнаго и духовнаго его благосостоянія. По своей задачѣ и по своему содержанію, наука полиціи относится, такимъ образомъ, къ кругу наукъ политическихъ и входящіе въ область ея предметы изучаетъ съ точки зрѣнія политической, т. е. съ точки зрѣнія цѣлесообразности устройства государственныхъ учрежденій и ихъ дѣятельности.

Сочиненія Юсти и Зонненфельса оказали большое вліяніе на современное имъ общество. Они выдержали каждое по нѣскольку изданій и, между прочимъ, еще въ царствованіе Екатерины II были переведены на русскій языкъ [1]. Подъ ихъ вліяніемъ наука полиціи сдѣлалась предметомъ усиленной разработки среди нѣмецкихъ ученыхъ и вскорѣ вошла въ кругъ преподаванія юридическихъ факультетовъ. При всемъ томъ, въ ея развитіи на первыхъ же порахъ наступилъ серьезный и продолжительный кризисъ.

Еще въ прошломъ столѣтіи обнаружилось чрезвычайное и въ высшей степени характерное разнообразіе въ пониманіи основныхъ вопросовъ науки полиціи или, какъ ее стали называть иначе, полицейскаго права. Изъ всей массы писателей полиценстовъ трудно найти хотя бы двухъ вполнѣ согласныхъ между собою по столь существеннымъ вопросамъ, какъ задачи науки, опредѣленіе круга явленій, подлежащихъ ея изученію, характера ея и пріемовъ изслѣдованія. Чуть не каждый писатель понималъ ее по своему. Одни болѣе или менѣе тѣсно примыкали къ ученіямъ Юсти и Зонненфельса и считали науку полиціи наукой политической; другіе признавали ее наукой юридической и стремились выработать особую систему юридическихъ нормъ подъ общимъ названіемъ полицейскаго права: третьи пытались согласить обѣ точки зрѣнія—политическую и юридическую и создать параллельно двѣ научныя системы: философскую систему

---

[1] Второе сочиненіе Юсти было переведено въ 1772 г. И. Богаевскимъ подъ заглавіемъ: «Основаніе силы и благосостоянія царствъ, или подробное начертаніе всѣхъ знаній, касающихся до государственнаго благочинія». Спб. 1772—1778 (изд. въ 3-хъ томахъ). Сочиненіе I. Зонненфельса переведено въ 1787 г. Матвѣемъ Гавриловымъ подъ заглавіемъ: «Начальныя основанія полиціи или благочинія». Москва, 1787 г.

науки полиціи и особую систему полицейскаго права; были, наконецъ, и такіе писатели, которые вполнѣ отрицали даже самую возможность существованія особой науки полицейскаго права.

Причины этого явленія кроются, главнымъ образомъ, въ двухъ весьма важныхъ фактахъ, имѣвшихъ мѣсто во второй половинѣ XVIII и въ началѣ XIX вѣка: во 1-хъ, въ появленіи особой науки—политической экономіи и, во 2-хъ, въ приближеніи новой фазы въ развитіи европейскихъ государствъ, когда такъ называемое полицейское государство уступило свое мѣсто государству правовому.

Изученіе произведеній школы физіократовъ, а главное, появленіе въ 1776 году безсмертнаго творенія Ад. Смита вызвало къ существованію особую науку, которая ставила своею задачею изученіе явленій хозяйственной, экономической жизни и раскрытіе законовъ этихъ явленій. Колоссальный и повсемѣстный успѣхъ ученія Смита и его ближайшихъ послѣдователей, усиленная разработка новой отрасли знанія—политической экономіи—въ литературѣ и на университетскихъ каѳедрахъ,—все это привело къ тому, что наука полиціи увидѣла значительную часть предметовъ ея изученія какъ бы оторванной, перешедшей въ другія руки. Въ самомъ дѣлѣ, большинство вопросовъ, связанныхъ съ условіями развитія матеріальнаго благосостоянія (а оно, какъ указано, составляло одинъ изъ главныхъ предметовъ изученія науки полиціи), отошло въ область политической экономіи. Наука полиціи, такимъ образомъ, какъ бы теряла, по крайней мѣрѣ на половину, смыслъ своего существованія, въ качествѣ особой отрасли знанія. Это обстоятельство послужило первой серьезной причиной нѣкотораго разочарованія въ средѣ полицеистовъ и дало особенно сильный толчекъ къ возникновенію безконечныхъ разногласій по вопросамъ о задачахъ и предметахъ изученія полицейскаго права.

Съ другой стороны, въ жизни европейскихъ государствъ въ концѣ XVIII ст. начинаетъ созрѣвать и получаетъ первыя проявленія новая фаза въ ихъ развитіи. Продолжительный опытъ показалъ, что правительственная опека надъ различными сторонами народной жизни далеко не приводитъ къ

тѣмъ благодѣтельнымъ результатамъ, на которые привыкли разсчитывать сторонники полицейской регламентаціи. Повсюду сталъ ощущаться гнетъ этой опеки, повсемѣстно стали появляться признаки желанія выйти изъ нея. Мало-по-малу и сами правительства перестали смотрѣть на полицейскую регламентацію, какъ на необходимое средство и наилучшій путь къ достиженію общаго благополучія; въ ней, наоборотъ, стали видѣть источникъ многихъ бѣдствій и преграду къ свободному развитію силъ и способностей народа. Въ соотвѣтствіе съ потребностями времени мало-помалу сложилась теорія такъ называемаго правового государства. Въ основу ея, вмѣсто прежней регламентаціи, легла идея свободы, которая должна была перестроить весь государственный механизмъ и кореннымъ образомъ измѣнить воззрѣнія на задачи и характеръ правительственной дѣятельности. Появившись въ концѣ XVIII ст., теорія правового государства въ короткое время успѣла пріобрѣсти господствующее положеніе какъ въ сферѣ правительственной дѣятельности, такъ и въ литературѣ политическихъ наукъ.

Естественно, что прежде всего и сильнѣе всего она должна была отразиться на полицейскомъ правѣ. И дѣйствительно, уже съ конца XVIII ст. вопросъ о предѣлахъ полицейскаго вмѣшательства государства, характерѣ правительственной дѣятельности въ разныхъ отрасляхъ управленія привлекаетъ къ себѣ преимущественное вниманіе полицеистовъ, являясь источникомъ нескончаемыхъ споровъ и вѣчнаго среди нихъ разногласія.

Итакъ, съ одной стороны, появленіе и успѣшная и плодотворная разработка политической экономіи, въ значительной степени лишившей полицейское право его самостоятельнаго значенія; съ другой, радикальная перемѣна въ пониманіи задачъ, предѣловъ и характера полицейской дѣятельности государства,—таковы двѣ существеннѣйшія причины того кризиса, который выпалъ на долю полицейскаго права вскорѣ же послѣ первыхъ опытовъ создать изъ него самостоятельную науку. При такихъ условіяхъ неудивительно, что самому существованію ея стала грозить серьезная опасность, не замедлившая вызвать попытки къ разрѣшенію кризиса.

Однимъ изъ наиболѣе серьезныхъ и интересныхъ опытовъ въ этомъ направленіи является попытка извѣстнаго Роберта фонъ-Моля примирить самостоятельное существованіе науки полиціи съ требованіями теоріи правового государства. Хотя эту попытку и нельзя признать удачной и вполнѣ плодотворной, однако трехтомное сочиненіе Моля „Наука полиціи на началахъ правового государства“ [1] представляетъ собою въ высшей степени солидное, не утратившее и понынѣ своего значенія, явленіе въ прошлой исторіи полицейскаго права. Оно въ значительной степени подготовило почву для новаго плодотворнаго движенія, результатомъ котораго была коренная реформа въ системѣ науки.

Однимъ изъ главныхъ и наиболѣе авторитетныхъ выразителей этого движенія справедливо считается извѣстный Лоренцъ фонъ-Штейнъ (умершій въ сентябрѣ 1890 года). Ему принадлежитъ иниціатива господствующаго теперь направленія, которое переработало прежнюю систему науки полиціи и полицейскаго права въ такъ называемое ученіе объ управленіи.

Успѣхъ попытки Штейна объясняется, во-первыхъ, тѣмъ, что онъ отлично понялъ невозможность дальнѣйшаго существованія полицейскаго права въ томъ видѣ, въ какомъ оно было создано полицеистами XVIII вѣка, и, во-вторыхъ, тѣмъ, что онъ умѣло воспользовался работами болѣе раннихъ писателей въ области ученія объ управленіи (Verwaltungslehre).

Подъ этимъ названіемъ въ половинѣ текущаго столѣтія началъ обработываться нѣмецкими учеными тотъ отдѣлъ государственной науки, который первоначально изучался въ связи съ общимъ ученіемъ о государствѣ, соединявшимъ въ себѣ какъ изслѣдованіе вопросовъ, связанныхъ съ его устройствомъ, такъ и анализъ вопросовъ управленія. Но затѣмъ, вслѣдствіе все большаго и большаго расширенія

---

[1] Robert von Mohl: «Die Polizeiwissenschaft von den Grundsätzen des Rechtstaates». Три тома. Это сичиненіе выдержало три изданія: 1-е (въ 2-хъ т.) въ 1832 г., 2-ое (въ 3-хъ т.) въ 1844 г. и 3-е (значительно переработанное) въ 1866 году.

круга явленій, входящихъ въ область государственной науки, стала нарождаться потребность въ выдѣленіи ученій о государственномъ устройствѣ и государственномъ управленіи въ особыя научныя отрасли. Мало-по-малу въ литературѣ стали появляться сочиненія, трактовавшія эти ученія отдѣльно одно отъ другого [1]. При этомъ за послѣднія десятилѣтія особенное вниманіе нѣмецкихъ ученыхъ было обращено на разработку вопросовъ управленія.

Въ этомъ отношеніи наука поспѣшила отозваться на потребности, выдвинутыя самою жизнью.

Если вглядѣться въ политическую исторію Германіи въ теченіе XIX ст., то легко замѣтить, что въ началѣ его преобладающими, наиболѣе жгучими вопросами являлись вопросы государственнаго устройства, вопросы о томъ: какъ лучше гарантировать гражданскія и политическія права, сознаніе которыхъ быстро разливалось въ массахъ и вскорѣ сдѣлалось всеобщимъ достояніемъ. Народившаяся потребность въ политическихъ реформахъ и поставленные жизнью запросы естественно наталкивали научную мысль на разработку именно тѣхъ отдѣловъ ученія о государствѣ, которые могли выяснить новыя потребности и указать пути ихъ удовлетворенія. И вотъ на этой почвѣ совершается оживленная работа мысли надъ вопросами о формахъ правленія и сравнительномъ ихъ преимуществѣ, о правахъ гражданъ и способахъ наилучшаго обезпеченія ихъ путемъ той или иной организаціи государственныхъ учрежденій.

Въ результатѣ этой работы явилась богатая, и количественно и качественно, литература вопросовъ государственнаго устройства, литература, оказавшая благотворное вліяніе на успѣхи политическаго развитія общества. Но съ удовлетвореніемъ потребности въ политической реформѣ, выразившейся въ созданіи конституціоннаго образа правленія на началахъ народнаго представительства, вопросы организаціи государственныхъ учрежденій отошли на второй планъ; свое преобладающее мѣсто они уступили мно-

---

[1] Интересно, что первая попытка въ этомъ родѣ, насколько намъ извѣстно, принадлежитъ Роберту фонъ-Молю въ его сочиненіи: Das Staatsrecht des Königreiches Würtemberg» (1-ое изд. 1829, 2-ое изд. 1840).

гочисленнымъ предметамъ управленія, которые стали привлекать къ себѣ все большее и большее вниманіе какъ практиковъ, такъ и теоретиковъ. Если не считать кратковременнаго періода Штейновскихъ реформъ въ первой четверти XIX ст., то едва ли въ исторіи Германіи найдется эпоха, столь богатая внутренними административными реформами, какою являются послѣднія десятилѣтія. Организація мѣстнаго управленія и административной юстиціи, школьное дѣло и призрѣніе бѣдныхъ, мѣры къ улучшенію быта рабочихъ, желѣзнодорожное хозяйство и многія другія отрасли внутренняго управленія подверглись за это время кореннымъ и болѣе или менѣе плодотворнымъ преобразованіямъ. Явившееся еще ранѣе сознаніе цѣлесообразности выдѣленія ученія объ управленіи изъ общей системы государственной науки стало укореняться все болѣе и болѣе, вызвавъ рядъ попытокъ построенія полныхъ научныхъ системъ его.

Наиболѣе замѣчательная изъ этихъ попытокъ принадлежитъ, какъ сказано, вѣнскому профессору Лоренцу фонъ-Штейну, который въ теченіе послѣднихъ двухъ-трехъ десятилѣтій своей жизни издалъ рядъ сочиненій, заключающихъ въ себѣ цѣльную систему ученія объ управленіи. Исходнымъ пунктомъ, точкой отправленія для всей системы Штейна является слѣдующая мысль, весьма ясно выраженная имъ въ его „Руководствѣ“ [1]: „Чѣмъ далѣе подвигается впередъ современное просвѣщеніе, тѣмъ яснѣе становится положеніе, что центръ тяжести дальнѣйшаго развитія лежитъ въ управленіи. Этимъ я не хочу сказать, чтобы вопросы государственнаго устройства утратили свое значеніе, а то, что при посредствѣ государственнаго устройства мы дошли до управленія. Одна изъ величайшихъ задачъ ближайшаго будущаго,—продолжаетъ Штейнъ,—состоитъ въ томъ, чтобы не только создать это управленіе, но и сдѣлать его, съ его принципами и во всѣхъ его отрасляхъ, вѣчно живою частью общественной жизни. Между тѣмъ какъ до сихъ поръ тре-

---

[1] Lorenz von Stein: «Handbuch der Verwaltungslehre» Zweite Auflage, Stuttgart, 1876 (Idee der Verwaltungslehre, стр. 1, а также: Vorrede zur ersten Auflage, XII).

бовалось, чтобы всякій гражданинъ имѣлъ ясное представленіе объ устройствѣ своего государства, въ будущемъ мы станемъ говорить, что истинное право на участіе въ общественной жизни лежитъ, по крайней мѣрѣ, въ столь же основательномъ и ясномъ пониманіи управленія, его основныхъ началъ, задачъ и его системы". Въ другомъ мѣстѣ Штейнъ высказываетъ увѣренность въ томъ, что „настанетъ время, когда публичное право въ университетскомъ преподаваніи займетъ такое же мѣсто, какое въ жизни нѣмецкаго народа занимаютъ мало-по-малу общественные интересы, и когда образованіе будетъ считаться оконченнымъ не прежде того, какъ вмѣстѣ съ изученіемъ Пандектовъ Трибоніана будетъ пріобрѣтено и точное знаніе управленія, его организма, его исторіи и его великихъ задачъ".

Въ своихъ многочисленныхъ работахъ Штейнъ сдѣлалъ опытъ построенія законченной системы ученія о внутреннемъ управленіи въ его разнообразныхъ отрасляхъ. Ближайшее ознакомленіе съ этою системою выясняетъ близкую преемственную связь между нею и старою системою „науки полиціи". Отъ нея она унаслѣдовала главное, а именно содержаніе: въ существенныхъ своихъ чертахъ обѣ системы охватываютъ тотъ же кругъ явленій. Что же касается до важнѣйшихъ особенностей новой системы, то онѣ могутъ быть выражены въ слѣдующихъ положеніяхъ.

Первою, но далеко не самою важною изъ нихъ, является различіе въ названіи, обусловленное тѣмъ, что прежній терминъ „полиція" устарѣлъ, или, вѣрнѣе, утратилъ первоначальное свое значеніе. Прежде подъ полиціей разумѣли всю внутреннюю политику государства; но, съ теченіемъ времени, это понятіе стало суживаться, и съ нимъ начали соединять представленіе не о всей дѣятельности государства въ области внутренняго управленія, а лишь объ отдѣльной отрасли его.

Во 2-хъ,—и это особенно важно,—въ системѣ полицейскаго права, какою она является въ трудахъ всѣхъ выдающихся полиценстовъ, начиная съ Юсти и кончая Молемъ, органомъ дѣятельности государства признается лишь правительство и правительственныя учрежденія. Ученіе же объ управленіи, впервые въ лицѣ Штейна, а затѣмъ и всѣхъ

его послѣдователей, наряду съ дѣятельностью правительства выдвинуло дѣятельность органовъ самоуправленія и отдѣльныхъ общественныхъ союзовъ и указало на ту существенную роль, какая принадлежитъ какъ тѣмъ, такъ и другимъ въ отношеніи къ различнымъ сторонамъ и интересамъ внутренняго управленія.

Въ 3-хъ, въ прошлыя эпохи развитія науки полиціи она покоилась всецѣло на точкѣ зрѣнія цѣлесообразности и почти игнорировала юридическую сторону. Въ ученіи же объ управленіи юридическій элементъ получаетъ подобающее ему положеніе, и наряду съ цѣлесообразностью принимаемыхъ въ области управленія мѣръ выдвигается точка зрѣнія ихъ правомѣрности, вслѣдствіе чего вся система науки значительно выигрываетъ въ своей полнотѣ и законченности.

Новое направленіе въ разработкѣ полицейскаго права быстро пріобрѣло себѣ многихъ адептовъ. Благодаря ихъ энергическимъ усиліямъ, „ученіе объ управленіи“ въ короткій промежутокъ времени сдѣлало значительные успѣхи и вошло существеннымъ элементомъ въ преподаваніе нѣмецкихъ юридическихъ факультетовъ, окончательно вытѣснивъ изъ нихъ старую систему полицейскаго права, отъ которой однако оно, какъ сказано, унаслѣдовало почти все содержаніе свое.

Заканчивая этимъ краткій обзоръ развитія полицейскаго права въ Германіи, обратимся къ опредѣленію содержанія и задачъ его.

Содержаніе полицейскаго права составляетъ изученіе тѣхъ разнообразныхъ отраслей государственной и общественной дѣятельности, которыя направлены къ обезпеченію наиболѣе благопріятныхъ условій культурнаго развитія народа. Понятіе это обнимаетъ, съ одной стороны, возможно болѣе широкое и всестороннее развитіе матеріальныхъ и духовныхъ силъ общества, а съ другой, возможно болѣе полное удовлетвореніе разнообразныхъ потребностей матеріальнаго и духовнаго существованія отдѣльныхъ членовъ его. Обезпечить условія, благопріятныя развитію этихъ обоихъ видовъ общественнаго и индивидуальнаго благосостоянія, — такова та великая задача, которую государство при-

звано осуществить соединенными усиліями правительства и общества, въ лицѣ какъ органовъ самоуправленія, такъ и отдѣльныхъ общественныхъ союзовъ.

Сообразно съ этимъ, изученію полицейскаго права [1] подлежатъ три большія группы явленій. Во 1-хъ, всѣ тѣ отрасли государственной и общественной дѣятельности, которыя имѣютъ своимъ предметомъ различныя стороны хозяйственной жизни (таковы различные виды промышленности добывающей, обработывающей, торговой); во 2-хъ, тѣ отрасли государственной и общественной дѣятельности, которыя имѣютъ своею задачею содѣйствіе духовно-интеллектуальному развитію населенія (сюда относятся, главнымъ образомъ, заботы государства и общества о народномъ образованіи какъ элементарномъ и общемъ во всѣхъ его стадіяхъ, такъ и профессіональномъ); въ 3-ю группу явленій, изучаемыхъ полицейскимъ правомъ, входятъ тѣ стороны государственной и общественной дѣятельности, которыя по своему характеру не могутъ быть отнесены прямо ни къ одной изъ намѣченныхъ двухъ областей, но которыя, тѣмъ не менѣе, также необходимы въ интересахъ обезпеченія всесторонняго культурнаго развитія какъ цѣлаго общества, такъ и отдѣльныхъ членовъ его. Таковы, прежде всего, тѣ отдѣльныя отрасли государственной дѣятельности, задачи которыхъ состоятъ въ охраненіи общественнаго порядка и спокойствія, какъ важныхъ условій общежитія, которыя въ совокупности своей принято обозначать терминомъ „полиція безопасности“, какъ-то: полиція передвиженія, полиція общественныхъ союзовъ и собраній, исключительныя мѣры полиціи безопасности.

Къ этимъ отдѣламъ тѣсно примыкаютъ ученія о медицинской и санитарной полиціи и о мѣрахъ къ охраненію общественной нравственности (какъ, напр., борьба съ пьянствомъ, какъ соціальнымъ недугомъ, мѣры по отношенію къ проституціи и т. п.).

---

[1] Сохраненіе этого термина въ настоящемъ пособіи вызывается соображеніями исключительно формальнаго характера и прежде всего тѣмъ обстоятельствомъ, что онъ до сихъ поръ фигурируетъ въ номенклатурѣ предметовъ преподаванія на нашихъ юридическихъ факультетахъ.

Къ третьей же группѣ явленій, изучаемыхъ полицейскимъ правомъ, слѣдуетъ отнести также и такъ называемую полицію печати, т. е. ученіе о тѣхъ внѣшнихъ условіяхъ, въ которыхъ находилась и должна находиться печать, какъ важный факторъ культурнаго развитія.

Къ области полицейскаго права относится, далѣе, и ученіе о нѣкоторыхъ отрасляхъ, имѣющихъ важное значеніе одинаково и для матеріальнаго и для духовнаго развитія общества, каковы: пути сообщенія и средства сношенія (почта, телеграфъ) и, наконецъ, ученіе объ общественномъ призрѣніи бѣдныхъ, или о мѣрахъ, принимаемыхъ государствомъ и обществомъ къ матеріальному обезпеченію бѣднѣйшихъ классовъ населенія.

Таково, въ общихъ чертахъ, содержаніе полицейскаго права. Благопріятныя условія развитія различныхъ сторонъ экономической жизни, содѣйствіе къ развитію духовно-интеллектуальныхъ интересовъ населенія, наконецъ, обезпеченіе цѣлаго ряда условій общественнаго спокойствія и безопасности,—вотъ три основныя группы, на которыя распадается подлежащій изученію полицейскаго права обширный матеріалъ. Главная задача этого изученія сводится къ разсмотрѣнію тѣхъ мѣръ и средствъ, путемъ которыхъ государство и общество осуществляютъ свои задачи по отношенію къ указаннымъ сторонамъ и интересамъ культурнаго развитія населенія. Когда мы говоримъ „государство“, мы имѣемъ въ виду дѣятельность важнѣйшаго органа его, правительства, какъ совокупности различныхъ государственныхъ учрежденій, призванныхъ къ выполненію тѣхъ или иныхъ функцій управленія. Говоря объ „обществѣ“, мы разумѣемъ прежде всего развитые органы самоуправленія (въ Россіи — учрежденія земскаго и городского самоуправленія) и, затѣмъ, различные отдѣльные общественные союзы, не входящіе въ систему управленія, но, несмотря на это, играющіе весьма важную роль по отношенію къ многимъ его интересамъ (можно напр., указать хотя бы на ученыя общества, имѣющія большое значеніе въ дѣлѣ умственнаго развитія государства, или на благотворительныя общества, въ области призрѣнія бѣдныхъ, или, наконецъ, на такія общества, какъ „общество охраненія народнаго здравія“,

могущее оказать большое вліяніе въ области санитарной полиціи).

Изъ предшествующаго изложенія становится яснымъ, какое мѣсто занимаетъ полицейское право въ циклѣ наукъ, входящихъ въ систему юридическаго преподаванія. Оно должно быть отнесено къ области наукъ государственныхъ, при чемъ особенно близко оно примыкаетъ къ наукѣ государственнаго права. Отношеніе между ними не безъ основанія сравниваютъ иногда съ отношеніемъ между анатоміей и физіологіей. Тогда какъ анатомія изучаетъ строеніе человѣческаго организма, изслѣдуетъ отдѣльные составные элементы его, физіологія имѣетъ предметомъ своего изученія жизнь этого организма, разнообразныя проявленія дѣятельности входящихъ въ составъ его элементовъ. Государственное право является какъ бы анатоміею государства: оно изучаетъ его структуру, организацію государственныхъ учрежденій. Полицейское право не касается вопросовъ государственнаго устройства, оно беретъ его, какъ величину данную, и различныя государственныя учрежденія изучаетъ не съ точки зрѣнія ихъ организаціи, а со стороны ихъ дѣятельности, поскольку она направлена къ достиженію извѣстныхъ задачъ государства.

Изъ предшествующаго очерка содержанія полицейскаго права легко усмотрѣть, что многія изъ явленій, изучаемыхъ имъ, трактуются и другими науками. Такъ, различные виды промышленности и другія стороны экономической жизни, которыя составляютъ значительную часть полицейскаго права, изучаются политической экономіей. Вопросы, связанные съ народнымъ образованіемъ, составляютъ предметъ изученія педагогіи, спеціальной науки о воспитаніи. Народное здравіе и медицинская помощь имѣютъ для своей разработки особыя науки—гигіену и цѣлый рядъ медицинскихъ наукъ.

Это явленіе можетъ представиться страннымъ; на первый взглядъ можетъ показаться, что, слѣдовательно, полицейское право не имѣетъ своего собственнаго объекта изученія, что содержаніе его набрано изъ другихъ отраслей знанія. Но это кажется страннымъ лишь на первый, поверхностный взглядъ.

Дѣло въ томъ, что одни и тѣ же явленія могутъ и должны быть изучаемы съ различныхъ сторонъ, различныхъ точекъ зрѣнія и съ различными цѣлями. Политическая экономія главною своею задачею имѣетъ изслѣдованіе явленій хозяйственной жизни съ цѣлью отысканія общихъ началъ, законовъ, управляющихъ этими явленіями. Условія и факторы производства матеріальныхъ благъ, цѣнностей; механизмъ обмѣна и система распредѣленія ихъ; наконецъ, законы потребленія этихъ цѣнностей—вотъ, въ немногихъ словахъ, предметъ изученія политической экономіи. Относящіяся сюда явленія она изслѣдуетъ съ чисто-экономической точки зрѣнія и принимаетъ во вниманіе значеніе ихъ, какъ факторовъ и проявленій исключительно экономической, хозяйственной жизни. Но экономическія явленія не представляются изолированными отъ другихъ сторонъ жизни; напротивъ, они тѣсно связаны, постоянно переплетаются со многими другими сторонами и интересами народной жизни. Напр., крупное фабричное производство есть, прежде всего, очень важное экономическое явленіе. Но, съ другой стороны, оно находится въ самой тѣсной связи съ цѣлымъ рядомъ самыхъ разнообразныхъ интересовъ народной жизни. Фабрика есть средоточіе нерѣдко многихъ тысячъ рабочаго населенія разныхъ половъ, различныхъ возрастовъ. Отношенія между рабочими и предпринимателемъ, взаимныя отношенія между рабочими, условія ихъ совмѣстной жизни, возникающіе отсюда вопросы санитарные, нравственные, школьные—всѣ эти и многія стороны фабричнаго быта имѣютъ чрезвычайно важное значеніе; то или иное отношеніе къ нимъ можетъ сильно отозваться, благопріятно или вредно, на первостепенныхъ интересахъ общества. Указанные вопросы, хотя и вытекающіе изъ экономическихъ условій крупнаго производства, не подлежатъ однако изученію политической экономіи, такъ какъ непосредственнаго отношенія къ ея задачѣ они не имѣютъ. По свойству своему и значенію въ государственной жизни они должны быть отнесены къ области полицейскаго права.

Сказанное вполнѣ примѣняется и къ другимъ сторонамъ полицейскаго права. Школьное дѣло изучается педагогіей прежде всего съ точки зрѣнія цѣлесообразности тѣхъ

или другихъ педагогическихъ системъ. Полицейское же право интересуется народнымъ образованіемъ, главнымъ образомъ, съ точки зрѣнія способовъ и мѣръ, могущихъ обезпечить возможно широкое распространеніе его въ массахъ, и потому преимущественное вниманіе направляетъ на организацію воспитательныхъ и образовательныхъ учрежденій, на мѣры къ ихъ размноженію и лучшей администраціи ихъ и т. д. При этомъ, конечно, полицейское право должно принимать къ руководству различные выводы и положенія педагогической науки точно такъ же, какъ въ вопросахъ экономическихъ оно, при изученіи правительственныхъ и общественныхъ мѣропріятій, должно постоянно имѣть въ виду требованія и выводы экономической науки.—То же самое и въ области народнаго здравія: основываясь на данныхъ и выводахъ общественной гигіены и медицины, полицейское право изыскиваетъ наиболѣе цѣлесообразные способы обезпеченія здоровыхъ условій жизни и организаціи медицинской помощи.

Таковы, въ общихъ чертахъ, предметъ и содержаніе курса полицейскаго права. При изложеніи его наибольшее вниманіе будетъ обращено на изученіе относящихся къ области полицейскаго права явленій нашей жизни, русскаго государства. Но, вмѣстѣ съ тѣмъ, мы будемъ указывать и на постановку того или другого вопроса въ исторіи и современной дѣйствительности важнѣйшихъ государствъ западной Европы, а именно: Германіи, Франціи и Англіи. Этотъ пріемъ въ отношеніи къ полицейскому праву долженъ быть признанъ наиболѣе цѣлесообразнымъ, такъ какъ относящіеся къ его области вопросы могутъ получить надлежащее освѣщеніе и разъясненіе лишь при сравнительномъ обзорѣ ихъ историческаго прошлаго въ различныхъ государствахъ.

I. ПОЛИЦІЯ БЕЗОПАСНОСТИ И ПРАВО ПЕРЕДВИЖЕНІЯ [1].

Личная свобода. — Право передвиженія и его ограниченія. — Свобода передвиженія въ Англіи. — Актъ объ осѣдлости. — Отношеніе къ иностранцамъ. — Законъ 1905 г. объ иммиграціи иностранцевъ. — Ограниченія права передвиженія въ до-революціонной Франціи. —Паспортная система въ эпоху революціи.—Современное законодательство. — Мѣры въ отношеніи къ иностранцамъ. — Право передвиженія въ Германіи. — Легитимаціонная система.

Право передвиженія въ Россіи. — Проѣзжія грамоты и Уложеніе 1649 г. — Развитіе паспортной системы при Петрѣ Великомъ. — Паспортные сборы. — Развитіе вопроса о реформѣ паспортнаго законодательства. — Коммиссія 1869 г. — Положеніе о видахъ на жительство (1894 г.). — Важнѣйшія постановленія его. — Виды паспортныхъ документовъ. — Отмѣна паспортныхъ сборовъ (1897 г.). — Заграничные паспорты. — Въѣздъ иностранцевъ въ Россію.

Право свободнаго передвиженія принадлежитъ къ числу тѣхъ правъ, которыми особенно дорожитъ человѣкъ. Оно представляетъ собою наиболѣе простое и наиболѣе рельефное проявленіе личной свободы — священнаго права каждаго человѣка свободно распоряжаться своею личностью. Нужно ли говорить о значеніи этого права какъ для отдѣльнаго лица, такъ и для цѣлаго общества? Оно лежитъ въ

[1] G. Meyer. Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechtes. 2 Aufl. Lpzg. 1893. T. I. — E. Loening. Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechts. Lpzg. 1884. — M. v. Seydel. Die Sicherheitspolizei (въ 3-мъ томѣ Schönberg's Handbuch der Politischen Oekonomie, 4. Aufl. Tüb. 1898). — M. Hauriou. Précis de droit administratif. 4-e édition. P. 1901. — H. Berthélemy. Traité élémentaire de droit administratif. 2-e édit. P. 1902. — А. Д. Градовскій. Начала русскаго государственнаго права. Собраніе сочиненій, т. 7-й, Спб. 1901. — Отчетъ по дѣлопроизводству Государственнаго Совѣта за сессію 1893—1894 г. Т. I.

основѣ индивидуальной человѣческой дѣятельности, безъ него эта послѣдняя немыслима. Но въ то же время оно является однимъ изъ главныхъ условій устойчивости общественнаго и государственнаго порядка. Оно есть важный залогъ мирнаго, безмятежнаго и успѣшнаго развитія всѣхъ жизненныхъ интересовъ. Неувѣренность въ прочности этого права есть сильный и опасный врагъ всякаго развитія какъ индивидуальнаго, такъ и общественнаго. Неприкосновенность личной свободы есть, такъ сказать, всеобщая и вѣчная потребность. Но если личная свобода и, въ частности, право свободнаго передвиженія всегда имѣло большое значеніе, то въ наше время оно представляется особенно цѣннымъ. Такимъ его дѣлаютъ различныя условія современной общественной жизни: сильное развитіе гражданскаго оборота, многосложныя промышленныя и торговыя сношенія, наконецъ, разнообразныя проявленія духовнаго и интеллектуальнаго общенія. Отсюда понятно повсемѣстное стремленіе обезпечить это право возможно болѣе прочными гарантіями. Во всѣхъ государствахъ личная свобода, способы ея обезпеченія и установленіе строгаго порядка лишенія свободы составляютъ предметъ особыхъ заботъ законодательства.

Но разсмотрѣніе вопросовъ о наилучшихъ способахъ обезпеченія личной свободы не входитъ въ область полицейскаго права. Это одинъ изъ основныхъ вопросовъ, подлежащихъ разсмотрѣнію въ системѣ государственнаго права; полицейскому же праву приходится изучать этотъ вопросъ съ другой стороны, съ другой точки зрѣнія.

Предполагая извѣстнымъ значеніе личной свободы, необходимость ея обезпеченія и наилучшіе способы къ тому, полицейское право разсматриваетъ ее съ точки зрѣнія тѣхъ ограниченій, которыя могутъ быть полагаемы праву личной свободы, въ особенности праву передвиженія, въ цѣляхъ обезпеченія различныхъ интересовъ государственнаго и общественнаго порядка.

Существуютъ многія причины, по которымъ государство не можетъ относиться безучастно къ различнымъ проявленіямъ права свободнаго передвиженія. Извѣстный контроль надъ нимъ представляется необходимымъ. Его нерѣдко требуютъ, напр., интересы отправленія правосудія: для вы-

зова въ судъ, для взысканія долга, для разныхъ другихъ актовъ гражданскаго и уголовнаго процессовъ необходимо имѣть возможность знать мѣстонахожденіе лицъ, прикосновенныхъ къ тому или другому дѣлу; необходимо это также и въ интересахъ контроля за исполненіемъ со стороны гражданъ лежащихъ на нихъ обязанностей и повинностей (податныхъ тягостей или воинской повинности); наконецъ, нерѣдко бываетъ необходимо констатировать самоличность извѣстнаго лица, для чего, конечно, нужно имѣть возможность сдѣлать это.

Итакъ, необходимость извѣстнаго контроля надъ свободой передвиженія несомнѣнна. Но является вопросъ, какъ организовать этотъ контроль, какъ установить предѣлы, далѣе которыхъ онъ не долженъ идти? Правильное рѣшеніе этого вопроса имѣетъ существенное значеніе. Обезпечивая посредствомъ этого контроля различные интересы общественнаго спокойствія и безопасности, государство, съ другой стороны, никоимъ образомъ не должно безъ нужды стѣснять самую свободу передвиженія, которая такъ необходима для развитія индивидуальнаго и общественнаго. Отсюда ясно, гдѣ слѣдуетъ искать правильное рѣшеніе поставленнаго вопроса: оно лежитъ въ соглашеніи, примиреніи двоякаго рода интересовъ—свободы передвиженія и различныхъ потребностей государственной жизни, вызывающихъ необходимость контроля за нею. Прошлая исторія различныхъ государствъ свидѣтельствуетъ о томъ, что въ различные періоды развитія вопросъ этотъ находилъ и различное рѣшеніе, что зависѣло отъ тѣхъ или другихъ особенностей государственнаго строя въ ту или другую эпоху. Удовлетворительное сочетаніе, соглашеніе указанныхъ двухъ интересовъ есть дѣло новаго времени, результатъ болѣе правильнаго пониманія различныхъ потребностей жизни современныхъ государствъ.

Въ **Англіи** гораздо раньше, чѣмъ въ континентальныхъ государствахъ, былъ признанъ и обезпеченъ принципъ свободнаго передвиженія. Въ этой странѣ, благодаря особенностямъ ея политическаго развитія, ранѣе другихъ былъ поставленъ и удачно разрѣшенъ основной вопросъ о гарантіяхъ

личной свободы. Magna Charta Libertatum 1215 года, Habeas Corpus Act 1679 г. и нѣкоторыя второстепенныя законодательныя мѣры вполнѣ обезпечили личную свободу англичанъ отъ всякаго рода произвольныхъ стѣсненій. Въ числѣ проявленій этой свободы получило прочную гарантію и право свободнаго передвиженія. Оно никогда не встрѣчало тѣхъ стѣсненій, какія на континентѣ повсемѣстно развивались въ сложную паспортную систему. Каждый англичанинъ и прежде могъ и въ настоящее время можетъ безпрепятственно перемѣнять мѣсто своего пребыванія.

Таково общее правило, которое однако допускаетъ нѣкоторыя отступленія. Наиболѣе существенное изъ нихъ относится къ системѣ законодательства о призрѣніи бѣдныхъ, какою она представляется, начиная съ конца XVI вѣка. Возложенная на приходъ (законодательствомъ королевы Елизаветы) обязанность кормить бѣдныхъ членовъ его вызвала важное ограниченіе въ свободѣ перехода изъ одной мѣстности въ другую. Приходы начали допускать въ свою среду лишь тѣхъ лицъ, которыя не простирали къ нимъ требованій о пособіи и призрѣніи. Какъ скоро такое требованіе заявлялось, пришелецъ могъ быть лишенъ свободы и выселенъ въ мѣсто первоначальнаго своего жительства. Взаимныя права приходовъ и новыхъ поселенцевъ были впервые регулированы актомъ объ осѣдлости (Act of Settlement 1662 г.), изданнымъ въ царствованіе Карла II. Этотъ законъ устанавливаетъ, что, кромѣ рожденія, осѣдлость, принадлежность къ извѣстному обществу пріобрѣтается также и непосредственно самымъ фактомъ пребыванія на новомъ мѣстѣ въ теченіе 40 дней, если притомъ поселенецъ владѣетъ или пользуется имуществомъ, съ доходомъ не менѣе 10 фунт. стерл. (теперь это около 100 руб.), или нанимаетъ помѣщеніе цѣною не ниже 10 фунт. ст. въ годъ. Въ такомъ случаѣ онъ становился членомъ прихода и вступалъ со дня водворенія во всѣ политическія и общественныя права свободнаго англичанина. Но если онъ не удовлетворялъ требуемому цензу, то въ теченіе первыхъ 40 дней онъ могъ быть арестованъ и выселенъ по простому заявленію попечителя о бѣдныхъ, что такой-то вновь прибывшій не имѣетъ средствъ пропитанія и можетъ пасть на попеченіе прихода. Въ такомъ

случаѣ мировой судья обязанъ дать немедленно приказъ объ удаленіи, и поселенецъ препровождался по этапу на счетъ общества въ тотъ приходъ, къ которому онъ былъ приписанъ по рожденію или первоначальному мѣсту жительства. Позднѣйшее законодательство (особенно XIX-го вѣка) значительно смягчило строгость права осѣдлости, но въ существенныхъ своихъ чертахъ оно дѣйствуетъ и въ настоящее время, ожидая необходимыхъ дальнѣйшихъ преобразованій.

Помимо этого ограниченія, связаннаго съ системой призрѣнія бѣдныхъ, англичане пользуются широкимъ правомъ перемѣны мѣстожительства и свободнаго передвиженія внутри страны безъ всякихъ паспортовъ. Что касается до переѣздовъ за предѣлы государства, то они также свободны отъ ограниченій; паспорты заграничные, правда, выдаются, но лишь вслѣдствіе того, что въ нѣкоторыхъ другихъ государствахъ они требуются отъ иностранцевъ. Въ прежнее время впрочемъ свобода путешествій за границу подлежала значительнымъ ограниченіямъ. Королевской власти и до сихъ поръ принадлежитъ de jure право воспретить (посредствомъ особаго приказа „writ ne exeat regno“) каждому изъ подданныхъ выѣздъ изъ страны и путешествіе безъ особаго позволенія. Теперь это право представляетъ собою мертвую букву, оно никогда не практикуется на дѣлѣ. Но, напр., въ XVI вѣкѣ королева Елизавета строго воспрещала своимъ лордамъ выѣзжать изъ Англіи безъ ея особаго дозволенія. Въ то время заграничныя поѣздки встрѣчали затрудненіе еще въ высокой цѣнѣ паспортовъ, minimum которой доходилъ до 6 фунт. стерл.; въ настоящее же время заграничный паспортъ стоитъ всего два шиллинга (около 1 руб.).

Говоря о правѣ передвиженія въ какомъ-либо государствѣ, необходимо посмотрѣть также и на положеніе иностранцевъ въ этомъ отношеніи. Англійское законодательство и правительство всегда отличались гуманнымъ отношеніемъ къ иностранцамъ. Имѣвшіе мѣсто въ теченіе XIV-го, XV-го и XVI-го вѣковъ случаи изгнанія иностранцевъ и нѣкоторыя другія стѣснительныя для нихъ мѣры (какъ, напр., особый налогъ на нихъ, „alien tax“) имѣли исключительный характеръ и были вызываемы какими либо случайными при-

чинами [1]. Вообще же иностранцы всегда пользовались особымъ покровительствомъ закона и правительства. Еще Magna Charta обезпечивала иностраннымъ купцамъ свободный пріѣздъ въ Англію и выѣздъ изъ нея въ мирное время; „въ случаѣ же войны", говоритъ статья 41-я Великой Хартіи, „иностранные купцы задерживаются, пока будетъ видно, какое обращеніе встрѣчаютъ англійскіе купцы въ непріятельской странѣ". Въ позднѣйшіе періоды исторіи, каковы бы ни были направленіе политики и международныя отношенія Англіи, иностранцы вообще пользовались такою же личною свободою, какъ и сами англичане. Англія всегда была вѣрнымъ убѣжищемъ для лицъ всѣхъ сословій и состояній, искавшихъ въ ней спасенія отъ преслѣдованій. Она давала убѣжище фламандскимъ выходцамъ, гонимымъ преслѣдованіями герцога Альбы; протестантамъ, бѣжавшимъ отъ преслѣдованій Людовика XIV; наконецъ, католикамъ дворянскаго и духовнаго званія, искавшимъ спасенія отъ гильотины революціонной Франціи [2]. Нѣкоторыя отступленія отъ этой политики по отношенію къ иностранцамъ были сдѣланы лишь въ концѣ XVIII ст.: подъ вліяніемъ событій французской революціи, изъ опасенія, что бѣжавшіе въ Англію крайніе революціонеры могутъ вызвать безпорядки въ странѣ, было признано нужнымъ прибѣгнуть къ исключительнымъ мѣрамъ надзора за иностранцами и даже къ изгнанію ихъ.

---

[1] Такъ, напр., въ 1404 г. парламентъ потребовалъ удаленія иностранцевъ отъ королевскаго двора, во избѣжаніе неблагопріятнаго вліянія ихъ на политику короля. Общины — говоритъ Стёбсъ — потребовали удаленія всѣхъ иностранцевъ отъ ближайшаго присутствія при королѣ или королевѣ; изъ среды лордовъ была назначена коммисія для выработки необходимыхъ статей закона, — коммисія, представившая три предложенія: всѣ приверженцы незаконнаго папы подлежатъ изгнанію изъ страны; всѣ нѣмцы (germans) и правовѣрные иностранцы подлежатъ отдачѣ въ мѣстныя гарнизонныя стражи и не должны быть въ тягость государству; всѣ французы, бретонцы, наварцы, ломбардцы и италіанцы подлежатъ удаленію отъ двора, за исключеніемъ лишь въ пользу двухъ дочерей королевы, съ одною женщиною и двумя мужчинами въ качествѣ прислуги. Генрихъ обнаружилъ такую уступчивость, что общины смягчили свою строгость и разрѣшили королевѣ удержать еще десять друзей и слугъ (W. Stubbs, Constitutional History of England, т. III, стр. 46).

[2] Sir T. E. May, Constitutional History of England (изд. 1878), т. III, стр. 50.

Значительныя ограниченія въ отношеніи къ въѣзду иностранцевъ въ Соединенное Королевство Великобританіи и Ирландіи установлены закономъ 1905 года (Aliens act), который однако всецѣло сохраняетъ принципъ права убѣжища для иностранцевъ, укрывающихся отъ политическихъ и религіозныхъ преслѣдованій. Изданіе акта 1905 г. вызвано соображеніями, относящимися къ области народнохозяйственной политики. Главная задача его—преградить доступъ въ Соединенное Королевство „нежелательнымъ" иммигрантамъ, которые могутъ пасть бременемъ на страну [1]. Такими нежелательными (undesirable) иммигрантами признаются по закону иностранцы: 1) не могущіе доказать, что они имѣютъ возможность безбѣдно содержать себя и своихъ близкихъ (особыми правилами установлено, что прибывающіе въ страну должны имѣть не менѣе 5 фун. ст. для себя лично и не менѣе 2 фун. ст. для каждаго изъ сопровождающихъ ихъ лицъ); 2) душевно-больные, идіоты и вообще страдающіе недугами, при которыхъ они могутъ лечь бременемъ на общественныя средства или оказаться тягостными для общества; 3) обвиненные судомъ какого-либо иностраннаго государства, съ которымъ заключенъ договоръ о выдачѣ преступниковъ, за такое преступленіе не-политическаго характера, за которое полагается выдача; 4) тѣ, въ отношеніи къ которымъ будетъ изданъ приказъ о высылкѣ на основаніи этого закона. Въ актѣ 1905 г. особо оговорено, что не можетъ быть отказано въ разрѣшеніи высадиться иммигранту по причинѣ отсутствія у него средствъ или по соображенію вѣроятности, что онъ ляжетъ бременемъ на общество, если онъ докажетъ, что онъ ищетъ доступа въ страну исключительно съ цѣлью укрыться отъ преслѣдованія или наказанія по религіознымъ или политическимъ основаніямъ.

---

[1] При обсужденіи билля въ Парламентѣ было указано, что уголовная статистика свидѣтельствуетъ о возрастаніи числа преступниковъ-иностранцевъ: въ 1900 г. въ тюрьмы поступило 3.130 иностранцевъ, а въ 1904 г. число ихъ поднялось до 4.774. Съ другой стороны, указано было, что на призрѣніе иностранцевъ органамъ общественнаго призрѣнія пришлось израсходовать въ 1903—1904 году 29.000 фун. ст. См. Sibley and Elias, The Aliens Act and the Right of Asylum. Lond., 1906, стр. 44 и 144.

Подъ словомъ „иммигрантъ“ законъ разумѣетъ иностранца палубнаго пассажира, намѣревающагося высадиться въ Соединенномъ королевствѣ, за исключеніемъ лицъ, прибывающихъ въ королевство съ тѣмъ, чтобы прослѣдовать дальше къ мѣсту назначенія, находящемуся внѣ королевства. Для выполненія требованій акта 1905 г. въ портахъ, поименованныхъ въ законѣ, устанавливаются органы для надзора за высадкою иммигрантовъ и производства соотвѣтственнаго осмотра. Въ отношеніи къ иностранцамъ, проживающимъ въ королевствѣ, законъ предоставляетъ министру внутреннихъ дѣлъ право издавать приказы о высылкѣ въ слѣдующихъ случаяхъ: 1) если высылка будетъ признана желательною судомъ, удостовѣряющимъ, что иностранецъ обвиненъ имъ за преступленіе, влекущее за собою тюремное заключеніе безъ замѣны послѣдняго денежнымъ взысканіемъ; 2) если въ теченіе года со времени въѣзда иностранца судебнымъ порядкомъ будетъ установлено, что онъ въ продолженіе трехъ мѣсяцевъ пользовался вспомоществованіемъ отъ прихода, или что онъ скитался, не имѣя явныхъ средствъ къ существованію, или что онъ живетъ въ анти-санитарныхъ условіяхъ, вызываемыхъ скученностью; 3) если обнаружится, что иммигрантъ, въѣхавшій въ королевство послѣ изданія настоящаго акта, обвиненъ судомъ иностраннаго государства, съ которымъ заключенъ договоръ о выдачѣ преступниковъ, за преступленіе не-политическаго характера, влекущее за собою выдачу.

Франція. Въ до-революціонной Франціи, при существованіи крѣпостного права и феодальной системы, право свободнаго передвиженія терпѣло значительныя ограниченія. Они составляли необходимую принадлежность того режима, въ основѣ котораго лежала прикрѣпленность человѣка къ извѣстному мѣсту. Значительнымъ препятствіемъ къ свободной перемѣнѣ мѣста жительства являлись также корпоративная исключительность и различные фискальные интересы. Въ эпоху наибольшаго развитія феодализма, повсемѣстно среди сельскаго населенія обнаружилось стремленіе избавиться отъ тяжкихъ условій деревенской жизни, въ которой гнетъ феодализма чувствовался особенно рѣзко.

Это вызвало усиленное движеніе населенія изъ селъ въ города, которые пользовались значительными привилегіями и въ которыхъ налоговое бремя было не такъ велико. Въ интересахъ фиска, государство прибѣгало къ различнымъ мѣрамъ предупрежденія этого движенія. Такъ, крестьянъ, переселившихся въ города, обязывали платить важнѣйшій налогъ—taille—въ теченіе десяти лѣтъ въ мѣстѣ первоначальнаго ихъ жительства. О своемъ отбытіи они должны были заявлять властямъ. По прибытіи на новое мѣсто, они обязаны были записаться въ городской ратушѣ. Но прежде чѣмъ окончательно водвориться, новымъ поселенцамъ приходилось нерѣдко испытать рядъ стѣсненій со стороны самого городского общества. Въ нѣкоторыхъ городахъ право гражданства давалось не иначе, какъ послѣ настоятельныхъ просьбъ, иногда даже съ колѣнопреклоненіемъ; другіе допускали въ свою среду лишь послѣ предварительнаго искуса въ теченіе нѣсколькихъ мѣсяцевъ, по прошествіи которыхъ органы городского управленія рѣшали о принятіи или отверженіи новаго члена; въ третьихъ для полученія права осѣдлости необходимо было дать извѣстную присягу, быть внесеннымъ въ списки городского населенія и доказать свою состоятельность въ уплатѣ податей.

Существованіе контроля какъ надъ путешествующими внутри страны, такъ и надъ отправляющимися за предѣлы ея, относится еще къ началу XV-го столѣтія. Въ 1407 году изданъ указъ (въ слѣдующемъ столѣтіи распространенный на всѣ вообще города), по которому содержатели гостинницъ въ Парижѣ должны ежедневно представлять въ городское управленіе свѣдѣнія объ останавливающихся у нихъ лицахъ. Почти одновременно съ этимъ иностранцамъ воспрещено было нанимать отдѣльные дома: они обязаны были помѣщаться въ гостинницахъ (Hotelleries). Въ предупрежденіе различныхъ опасностей для мира и спокойствія воспрещено было выѣзжать изъ предѣловъ королевства безъ особаго на то дозволенія. Филиппъ Красивый (это, правда, было во время войны) секвестровалъ имущества тѣхъ изъ своихъ подданныхъ, которые отсутствовали изъ Франціи безъ его разрѣшенія. При Людовикѣ XIV (въ 1672 г.) издано было формальное запрещеніе выѣзжать за границу безъ паспорта.

Въ его же царствованіе воспрещено было иностранцамъ въѣзжать въ королевство или проѣзжать черезъ него безъ паспорта и безъ извѣщенія о томъ короля [1]. Переселеніе въ какое-нибудь иностранное государство считалось преступленіемъ, строго наказуемымъ. Родители, соглашавшіеся на бракъ своихъ дѣтей за предѣлами Франціи, присуждались: мужчины—къ работамъ на галерахъ, женщины—къ ссылкѣ и конфискаціи имуществъ.

Хотя, какъ было указано, Франція знала паспорты уже при старомъ порядкѣ, однако паспортная система въ организованномъ видѣ появилась въ ней лишь послѣ революціи 1789 года. Учредительное Собраніе впервые установило паспорты, въ видѣ временной мѣры, тотчасъ послѣ внезапнаго отъѣзда Людовика XVI по направленію къ границѣ. Но послѣ возвращенія его и принесенія имъ присяги конституціи 3 сентября 1791 года, собраніе отмѣнило паспорты и постановило, что впредь не будетъ дѣлаемо никакихъ стѣсненій праву каждаго француза свободно переѣзжать въ предѣлахъ страны и выѣзжать изъ нея. Постановленіе это имѣло своимъ основаніемъ одну изъ статей конституціи, гарантировавшую въ числѣ другихъ „естественныхъ и гражданскихъ правъ“ и право свободнаго передвиженія [2]. Но не прошло и полугода со времени опубликованія этой конституціи, какъ новое Законодательное Собраніе особымъ декретомъ снова установило внутренніе паспорты. „Спасеніе государства“ — таковъ мотивъ декрета — „требуетъ самаго бдительнаго надзора, а потому всякій, желающій путешествовать по королевству, обязанъ до тѣхъ поръ, пока это пред-

---

[1] Въ XVII вѣкѣ, по словамъ Бабо (La ville sous l'ancien régime, стр. 10), въ различныхъ городахъ, особенно пограничныхъ, нерѣдко бывали случаи изгнанія иностранцевъ городскими властями. Такъ, изъ Макона и Булоня были изгнаны всѣ иностранцы, поселившіеся тамъ безъ особаго дозволенія; то же случилось и въ Шармѣ, откуда они были изгнаны въ 24 часа. Въ Рубэ отъ нихъ требовали удостовѣренія въ состоятельности изъ мѣста ихъ родины въ тѣхъ видахъ, чтобы ихъ присутствіе не могло сдѣлаться тягостнымъ для городского общества.

[2] Титулъ I, § 2. «La constitution garantit... la liberté à tout homme d'aller, de rester, de partir, sans pouvoir être arrêté ou detenu que selon les formes arrêtées par la constitution».

писаніе не будетъ отмѣнено, запастись паспортомъ". Такимъ образомъ, законодательство о паспортахъ опять-таки имѣло временный характеръ: „Національное Собраніе, будучи вынуждено снова прибѣгнуть на время къ мѣрамъ общественной безопасности, объявляетъ, что оно озаботится отмѣнить настоящій декретъ тотчасъ же, какъ исчезнутъ вызвавшія его обстоятельства, и общественная безопасность будетъ достаточно упрочена". Этотъ временный характеръ отличаетъ и всѣ дальнѣйшія узаконенія по тому же предмету, пока наконецъ Наполеоновскій декретъ 18 сентября 1807 года не сдѣлалъ паспортной системы учрежденіемъ постояннымъ.

Въ результатѣ отдѣльныхъ законоположеній о передвиженіи, изданныхъ въ разное время, установилась паспортная система, въ основѣ которой до сихъ поръ лежитъ декретъ 10 вандемьера IV-го года (октября 1795 г.), по которому „никто не можетъ оставить территорію своего кантона, ни путешествовать, не будучи снабженъ паспортомъ". Французское законодательство различаетъ паспорты внутренніе и заграничные. Въ Парижѣ и тѣ и другіе выдаются префектомъ полиціи; въ остальныхъ мѣстностяхъ внутренніе паспорты выдаются мэромъ, а заграничные—супрефектомъ. Съ выдачей паспортовъ соединенъ и фискальный интересъ: они являются предметомъ обложенія. За внутренній паспортъ взимается два франка (около 80 коп.), за заграничный—10 франковъ. Заграничные паспорта должны быть, кромѣ того, визированы дипломатическими представителями тѣхъ государствъ, куда намѣрены отправиться ихъ обладатели, что также сопряжено съ нѣкоторыми расходами. Лицамъ, которыя представятъ свидѣтельство о бѣдности (отъ полицейскаго комиссара), выдаются безплатные паспорты, дающіе, сверхъ того, право на такъ называемое дорожное пособіе—secours de route, въ размѣрѣ 15 сантимовъ на каждое льё (4 версты). Паспортъ заключаетъ въ себѣ указаніе имени, фамиліи, возраста, мѣста жительства, профессіи и описаніе примѣтъ. Паспортъ имѣетъ, какъ общее правило, личный характеръ; въ видѣ исключенія, разрѣшается помѣщать въ одномъ паспортѣ мужа и жену и дѣтей не свыше 15-тилѣтняго возраста, а также двухъ сестеръ или двухъ братьевъ, изъ которыхъ одинъ значительно моложе и находится подъ

наблюденіемъ другого. Предъявленія паспорта могутъ требовать всѣ представители общественной власти. Въ такомъ случаѣ, когда мэръ или префектъ не знаетъ лица, испрашивающаго себѣ паспортъ, они обязаны потребовать удостовѣренія двухъ извѣстныхъ и жительствующихъ въ данной мѣстности лицъ, имена которыхъ также помѣчаются на паспортѣ [1].

Одинаковое съ паспортами (для переѣздовъ внутри страны) значеніе имѣютъ также: 1) подорожные листы (feuilles de route) для военныхъ; 2) дипломы, выдаваемые дозволенными обществами взаимнаго вспомоществованія (societés des secours mutuels) членамъ ихъ.

Что касается до пребыванія во Франціи и переѣздовъ по ней иностранцевъ, то свобода ихъ ограничивается двумя существеннѣйшими условіями.

Во-первыхъ, каждый иностранецъ долженъ имѣть паспортъ отъ своего правительства. Однако въ послѣднія десятилѣтія это условіе начало мало-по-малу утрачивать свое значеніе. Такъ, въ 1860 г. французское правительство разрѣшило англійскимъ подданнымъ путешествовать по Франціи безъ особыхъ паспортовъ англійскаго правительства, подъ условіемъ такой же свободы и для французовъ, отправляющихся въ Англію; подобныя же соглашенія заключены и съ нѣкоторыми другими государствами.

Въ настоящее время, въ силу декрета 2 октября 1888 г. отъ иностранцевъ, желающихъ поселиться во Франціи, требуется заявленіе объ этомъ въ мэрію (въ Парижѣ — въ полицейскую префектуру). Въ связи съ этимъ стоитъ требованіе закона 8 августа 1893 г. по отношенію къ иностранцамъ-рабочимъ, желающимъ заняться профессіональнымъ

---

[1] Въ нѣкоторыхъ случаяхъ паспорты не должны быть выдаваемы, а именно: 1) несовершеннолѣтнимъ и замужнимъ женщинамъ, безъ согласія опекуновъ, попечителей и мужей; 2) находящимся на службѣ солдатамъ, которые должны запасаться особыми подорожными листами (feuilles de route); 3) лицамъ, находящимся подъ надзоромъ полиціи или подъ слѣдствіемъ по дѣламъ, могущимъ повлечь за собою уголовное наказаніе, сопряженное съ лишеніемъ свободы. Во всѣхъ остальныхъ случаяхъ паспорты должны быть выдаваемы, хотя законъ и не указываетъ способовъ понужденія къ тому должностныхъ лицъ, которыя пожелали бы отказать въ выдачѣ паспорта.

трудомъ: они должны подать въ мэрію соотвѣтственное заявленіе, при чемъ росписка въ принятіи такого заявленія служитъ удостовѣреніемъ, которое каждый французъ, принимающій къ себѣ на работу иностранцевъ, непремѣнно долженъ требовать отъ нихъ.

Есть еще одно болѣе существенное условіе, подъ которымъ Франція даетъ гостепріимство иностранцамъ. Оно состоитъ въ правѣ министра внутреннихъ дѣлъ удалять иностранцевъ изъ предѣловъ французской территоріи, препровождая ихъ до границы. Въ проявленіи этого права министръ руководствуется единственно соображеніями и интересами общественнаго порядка и спокойствія. „Очень часто“, говоритъ Вивьенъ по этому поводу (Etudes administratives, т. II, стр. 125), „иностранцы принимали участіе въ безпорядкахъ, нарушавшихъ общественное спокойствіе; не представляя одинаковыхъ съ туземцами гарантій матеріальныхъ, личныхъ и нравственныхъ, они не могутъ претендовать и на тѣ права, которыя соединяются съ званіемъ француза“. Въ этихъ видахъ, въ различныя эпохи правительству предоставлялось право изгонять ихъ изъ предѣловъ территоріи. Въ теченіе долгаго времени право это имѣло исключительный и временный характеръ. Законъ 3 декабря 1849 года сдѣлалъ его опредѣленнымъ и постояннымъ. Этотъ законъ дѣйствуетъ и въ настоящее время; впрочемъ, примѣняется онъ довольно рѣдко [1].

Подобныя указаннымъ нормы относительно удаленія иностранцевъ знаютъ и другія законодательства, напр. Итальянское (законъ 30 іюня 1889 г.), бельгійское (законъ 6 февраля 1885 г.).

---

[1]) Принадлежащее министру внутреннихъ дѣлъ право удалять иностранцевъ изъ предѣловъ французской территоріи не слѣдуетъ смѣшивать съ выдачей ихъ въ томъ случаѣ, когда того требуютъ правительства тѣхъ странъ, къ которымъ они принадлежатъ. Выдача иностранцевъ (extradition) производится по особымъ нормамъ и принципамъ, изученіе которыхъ относится къ области государственнаго и международнаго права. Въ современныхъ государствахъ выдача производится лишь по отношенію къ лицамъ, совершившимъ какія-либо общія преступленія; обязательною она является только по отношенію къ тѣмъ правительствамъ, съ которыми заключены особые трактаты о выдачѣ (traités d'extradition).

Въ заключеніе изложенія французскаго законодательства о правѣ передвиженія, слѣдуетъ замѣтить, что въ настоящее время на практикѣ внутренніе паспорты требуются лишь въ рѣдкихъ случаяхъ, они почти совершенно вышли изъ употребленія и сохраняются, главнымъ образомъ, въ цѣляхъ преслѣдованія бродяжничества. Вообще же для доказательства личности, если къ тому представляется надобность, можетъ служить любой документъ, который даетъ возможность удостовѣриться въ тождествѣ даннаго лица (въ основѣ современной французской практики лежитъ принципъ такъ называемой легитимаціи).

Германія Хотя въ старой Германской Имперіи, въ XVI вѣкѣ, законъ и признавалъ за каждымъ имперскимъ подданнымъ право свободнаго передвиженія, перемѣны мѣста жительства и перехода изъ одной территоріи въ другую,— однако это право имѣло болѣе теоретическое, чѣмъ практическое значеніе. Оно встрѣчало значительныя ограниченія, частью въ крѣпостномъ правѣ и въ различіяхъ законодательства отдѣльныхъ государствъ, входящихъ въ составъ Германіи, частью же въ правѣ общинъ отказывать постороннимъ лицамъ въ поселеніи. Въ вопросѣ о переходѣ изъ одной территоріи въ другую отдѣльныя государства, особенно большія, смотрѣли другъ на друга, какъ на государства иностранныя, и ограничивали право перехода согласіемъ на выселеніе и налоговымъ обложеніемъ. При образованіи Германскаго Союза въ 1815 г. было положено начало устраненію прежнихъ стѣсненій. Впослѣдствіи отдѣльныя государства, какъ напр. Саксонія (въ 1834 г.), Пруссія (въ 1842 г.) стали придерживаться принципа свободнаго передвиженія и допускали ограниченіе его лишь въ извѣстныхъ, опредѣленныхъ случаяхъ. Наконецъ, конституція Германской Имперіи (Verfassung des deutschen Reichs, ст. 3) всякаго нѣмца въ каждомъ союзномъ государствѣ въ отношеніи къ праву поселенія уравняла съ туземцами. Въ основѣ дѣйствующаго законодательства о поселеніи лежитъ законъ о свободномъ передвиженіи (Freizügigkeitsgesetz) 1-го ноября 1867 г. Изданный еще при существованіи Сѣверо-Германскаго Союза, онъ послѣ объединенія Германіи былъ рас-

пространенъ на всѣ государства, вошедшія въ составъ Имперіи. По этому закону каждый имперскій подданный имѣетъ право пребывать, короткое или продолжительное время, въ любой мѣстности въ предѣлахъ Имперіи, пользуясь всею полнотою гражданскихъ правъ, въ томъ числѣ и правомъ пріобрѣтенія всякаго рода недвижимой собственности. Право свободной перемѣны мѣстожительства можетъ быть ограничиваемо лишь въ закономъ опредѣленныхъ случаяхъ: государственными учрежденіями въ общихъ государственныхъ интересахъ и общинными учрежденіями въ нѣкоторыхъ случаяхъ, когда того требуетъ обезпеченіе призрѣнія бѣдныхъ.

Что касается законодательства относительно передвиженія внутри государства, то, какъ средство контроля за нимъ, и въ Германіи встрѣчается паспортная система. Впервые паспорты появились тамъ въ эпоху, слѣдовавшую за окончаніэмъ тридцатилѣтней войны (т. е. въ половинѣ XVII в.). Но они въ теченіе долгаго періода времени не имѣли общаго и обязательнаго характера. Они требовались лишь въ извѣстныхъ случаяхъ и отъ нѣкоторыхъ категорій лицъ. Такъ напр., по правиламъ цеховыхъ статутовъ подмастерья, прежде чѣмъ получить званіе мастера, должны были въ теченіе извѣстнаго времени путешествовать съ цѣлью изученія и усвоенія различныхъ пріемовъ своего мастерства; въ этихъ путешествіяхъ они обязаны были имѣть при себѣ особые виды и свидѣтельства [1]), въ противномъ случаѣ съ ними поступали, какъ съ бродягами. Точно также и евреи во время своихъ переѣздовъ обязаны были имѣть особые паспорты. Во время повальныхъ болѣзней паспорты требовались отъ всѣхъ лицъ, прибывавшихъ изъ зараженной мѣстности. Таковы наиболѣе важные случаи, въ которыхъ наличность паспортовъ была обязательна. Вообще же для переѣздовъ внутри страны не требовалось никакихъ документовъ.

Такъ было до конца XVIII столѣтія, когда Германія заимствовала изъ Франціи выработанную тамъ паспортную

---

[1]) Для нихъ были созданы такъ называемыя Wanderbücher, которыя служили имъ одновременно и паспортами. и рабочими книжками.

систему. Вскорѣ же послѣ ея введенія, а именно въ началѣ XIX-го столѣтія, повсемѣстно стали раздаваться жалобы на непривычныя и обременительныя стѣсненія, являвшіяся результатомъ этой системы. Каждый путешественникъ долженъ былъ быть снабженъ паспортомъ (Wanderbuch), который онъ повсюду обязанъ былъ представлять полиціи для просмотра и засвидѣтельствованія. Въ случаѣ болѣе продолжительнаго пребыванія требовалось врученіе паспорта мѣстнымъ полицейскимъ органамъ, а вмѣсто него выдавался особый видъ на жительство (Aufenthaltskarte). Способы примѣненія паспортнаго законодательства нерѣдко еще болѣе увеличивали стѣсненія: отказы въ выдачѣ паспортовъ, проволочки и т. под., налагали тяжкія оковы на свободу передвиженія. Многочисленныя пошлины, которыя нужно было платить за выдачу паспортовъ, за ихъ засвидѣтельствованіе и пр., ложились тяжелыхъ бременемъ, особенно на небогатые классы населенія. Мало-по-малу самые ревностные сторонники полицейской регламентаціи начали признавать неудобства паспортной системы. Практика показала, что она далеко не окупаетъ сопряженныхъ съ нею стѣсненій, тѣмъ болѣе, что на дѣлѣ она нерѣдко не достигала своихъ основныхъ цѣлей—контроля за передвиженіемъ опасныхъ членовъ общества, какъ-то бродягъ и пр. Въ 1841 году Пруссія вошла въ переговоры съ нѣкоторыми союзными нѣмецкими государствами съ цѣлью облегченія паспортныхъ стѣсненій. Черезъ нѣсколько лѣтъ послѣ этого, а именно въ 1850 году почти всѣ нѣмецкія государства (въ томъ числѣ и Австрія) заключили между собою спеціальную конвенцію (Passconvention). Въ силу этого договора, вмѣсто паспортовъ были введены такъ называемыя пасскарты (Passkarten); онѣ выдавались срокомъ на одинъ годъ, при чемъ ихъ не нужно было свидѣтельствовать. Эти карты являлись, главнымъ образомъ, средствомъ удостовѣренія личности въ случаяхъ, когда это представлялось необходимымъ. Въ 1865 году былъ сдѣланъ новый шагъ въ томъ же направленіи: заключено было между Баваріей, Виртембергомъ, Саксоніей и Ганноверомъ новое соглашеніе на началахъ полнаго уничтоженія всякихъ паспортныхъ стѣсненій. Къ этому соглашенію примкнули и нѣкоторыя другія нѣмецкія государства, а въ

1867 г. изданъ для всего Сѣверо-Германскаго Союза уже упомянутый выше законъ о полной свободѣ передвиженія. Послѣ объединенія дѣйствіе его распространено на всю нынѣшнюю Германскую Имперію. Законъ этотъ установляетъ общее положеніе, по которому ни отъ имперскихъ подданныхъ, ни отъ иностранцевъ не требуется никакихъ документовъ ни для выѣзда изъ Имперіи, ни для въѣзда въ нее, ни для временныхъ переѣздовъ, ни для постояннаго пребыванія въ предѣлахъ ея. Уничтожая паспортную систему, законодательство замѣнило ее такъ назыв. системой легитимаціи (Legitimationspflicht). Сущность ея заключается въ обязанности, возлагаемой на всѣхъ, находящихся въ предѣлахъ Имперіи (какъ подданныхъ, такъ и иностранцахъ), на оффиціальные запросы предъявлять достаточныя доказательства самоличности, съ сообщеніемъ свѣдѣній объ имени, общественномъ положеніи, мѣстожительствѣ, подданствѣ и т. д. Сверхъ того, за имперскою властью оставлено право издавать въ нѣкоторыхъ случаяхъ распоряженія о временномъ введеніи паспортовъ или для всей Имперіи, или для какой-нибудь отдѣльной мѣстности, или же для поѣздокъ въ извѣстныя иностранныя государства. Эти случаи могутъ имѣть мѣсто, если что-либо угрожаетъ безопасности Имперіи или какого-нибудь союзнаго государства, или общественному порядку и спокойствію, вслѣдствіе ли войны, внутреннихъ волненій или другихъ важныхъ причинъ.

Изъ представленнаго краткаго обзора прошлой исторіи и современнаго законодательства трехъ важнѣйшихъ государствъ западной Европы по вопросу о правѣ передвиженія и контроля за нимъ видно, что въ теченіе долгаго періода времени эти государства практиковали систему усиленнаго строгаго надзора за передвиженіемъ населенія. Въ этихъ цѣляхъ во Франціи, а затѣмъ и въ Германіи было выработано сложное паспортное законодательство, подвергшее значительнымъ ограниченіямъ право передвиженія. Долгій опытъ привелъ оба государства къ убѣжденію въ неудовлетворительности паспортной системы и необходимости уничтоженія ея, что и сдѣлано—въ Германіи посредствомъ радикальной реформы самого законодательства, а во Франціи—путемъ обращенія его въ мертвую букву. Но, упраздняя

паспортную систему, эти государства ничуть не отказались отъ преслѣдованія той цѣли, которой она должна была служить—обезпеченія и охраненія общественнаго спокойствія и безопасности. Они только нашли, послѣ продолжительнаго опыта, другое средство къ достиженію этой цѣли, средство болѣе цѣлесообразное, такъ какъ оно обезпечиваетъ самое важное условіе, наличность котораго необходима для удовлетворительнаго рѣшенія вопроса: они нашли способъ примирить полную свободу передвиженія съ интересами общественнаго спокойствія и безопасности, безъ всякаго ущерба для этихъ обоихъ элементовъ. Это средство заключается въ системѣ легитимаціи, которая является господствующею какъ въ современной Германіи, такъ и во Франціи и въ Англіи, гдѣ она установилась ранѣе, чѣмъ въ другихъ государствахъ, благодаря особенностямъ ея политическаго строя.

Россія. Исторія русскаго законодательства о правѣ передвиженія распадается на два большіе періода. Границею между ними является царствованіе Петра Великаго.

Въ до-петровской Руси весьма рѣзко выступаетъ различіе въ отношеніи государства къ передвиженію коренного населенія и пріѣзжихъ иностранцевъ. Тогда какъ русскіе подданные пользовались правомъ безпрепятственнаго перехода и переѣзда по всей Россіи, для иностранцевъ это право было ограничено. По отношенію къ нимъ развился мало-по-малу институтъ „проѣзжихъ грамотъ“, напоминающій позднѣйшіе паспорты. Наиболѣе раннія извѣстія о „проѣзжихъ“ встрѣчаются въ Новгородѣ еще въ концѣ XIII ст.: тамъ онѣ выдавались иностранцамъ для спокойнаго возвращенія въ ихъ отечество. Съ конца XV-го вѣка уже вполнѣ образуется установленіе проѣзжихъ, по которымъ иноземцы въѣзжали въ Россію, а русскіе подданные отправлялись за границу. Мотивами ихъ установленія являлись отчасти политическія соображенія (чтобы иностранцы не провѣдали русскихъ дѣлъ), отчасти же религіозныя опасенія (чтобы они не внесли въ русскую жизнь ереси и не совратили русскихъ людей изъ православія). Эти соображенія заставляли правительство обязывать проѣзжими и русскихъ,

отправлявшихся въ чужеземныя государства. Въ теченіе XVII вѣка безъ особенныхъ жалованныхъ грамотъ, за красною печатью, иностранцы не могли входить внутрь Россіи, а тѣмъ менѣе разъѣзжать по ея городамъ и даже ярмаркамъ.

Что касается до права поѣздокъ русскихъ подданныхъ за границу, то по этому предмету находится рядъ въ высшей степени любопытныхъ постановленій въ Уложеніи Царя Алексѣя Михайловича (гл. 6-я, шесть статей). Всѣхъ, отправляющихся за границу, Уложеніе обязываетъ имѣть „проѣзжія грамоты". Неисполнившимъ этого требованія законъ угрожаетъ строгими наказаніями: смертною казнью, если по возвращеніи отлучившагося „безъ проѣзжія грамоты самовольствомъ" будетъ доказано слѣдствіемъ, что „онъ впрямь ѣздилъ въ иное государство безъ проѣзжія грамоты для измѣны, или для инаго какова лихого дѣла" (ст. 3); если же будетъ обнаружено, что онъ ѣздилъ не съ коварными замыслами, „для торговаго промыслу, а не для измѣны", въ такомъ случаѣ Уложеніе повелѣваетъ „ему за то учинити наказаніе, бити кнутомъ, чтобы на то смотря инымъ неповадно было такъ дѣлати" (ст. 4). Но, угрожая строгими наказаніями за самовольныя отлучки безъ проѣзжихъ грамотъ, Уложеніе, съ другой стороны, принимаетъ мѣры и къ обезпеченію интересовъ отъѣзжающихъ за границу. Оно обязываетъ воеводъ выдавать проѣзжія „безъ всякаго задержанія" (въ Москвѣ отъѣзжающіе за границу должны были „бити челомъ" самому Государю). Если же „которые воеводы проѣзжихъ грамотъ кому вскорѣ давати не учнутъ, и тѣмъ учинятъ кому простой и убытки, и сыщется про то допряма, и воеводамъ за то быти отъ Государя въ великой опалѣ. А что они кому учинятъ убытка, и то на нихъ доправити вдвое, и отдати челобитчикомъ" (ст. 2). Пограничнымъ обывателямъ Уложеніе дозволяетъ ѣздить въ Литовскую и въ Нѣмецкую сторону „безъ проѣзжихъ— для того, что они съ Литовскими и съ Нѣмецкими порубежными людьми живутъ смежно".

Что касается передвиженія русскихъ подданныхъ въ предѣлахъ Россіи, то оно до начала XVIII-го вѣка не подвергалось, вообще, никакимъ ограниченіямъ. Какъ въ дре-

внѣйшія времена, такъ и въ позднѣйшія, общины не могли останавливать движеніе своихъ членовъ: ни выходъ изъ общины, ни вступленіе въ нее не были обставлены ограниченіями. Только въ нѣкоторыхъ случаяхъ, для предупрежденія дѣйствій безнравственныхъ или преступныхъ со стороны лицъ, неизвѣстныхъ міру, община могла требовать отъ входившихъ въ ея черту, чтобы они указали поручителей—своихъ „знатковъ и знакомцевъ". Въ концѣ XVII вѣка начинаетъ практиковаться въ Москвѣ также и записываніе въ книги земскаго приказа: въ 1686 году цари Іоаннъ и Петръ утвердили докладъ Стрѣлецкаго приказа, по которому установлено взимать штрафъ съ того, у кого объявятся люди безъ записки, въ 1-й разъ—въ 25 руб. за каждаго пришлаго, во 2-й—въ 50, а въ 3-й разъ—въ 100 руб. Исключеніе изъ общаго правила свободнаго проѣзда дѣлалось въ XVII ст. лишь относительно лицъ духовнаго вѣдомства, которыя не могли отлучаться безъ дозволенія епархіальныхъ архіереевъ, и относительно крестьянъ, которыхъ, съ развитіемъ крѣпостного права, нельзя было ни принимать, ни держать „безъявочно" и „безъ отпускныхъ".

При Петрѣ Великомъ право свободнаго передвиженія подверглось значительнымъ ограниченіямъ, вылившимся впослѣдствіи въ сложную паспортную систему. Развитію законодательства о паспортахъ сильно содѣйствовали, съ одной стороны, установленіе подушной подати и рекрутства, съ другой—все большее и большее увеличеніе числа бѣглыхъ, уходившихъ отъ рекрутчины и налоговыхъ тягостей, разбойниковъ и т. под. лицъ, съ которыми государство вынуждено было бороться. Паспорты служили средствомъ контроля надъ путешествующими, путемъ котораго правительство стремилось открыть гулящихъ и подозрительныхъ людей и приписать ихъ къ тяглу. Каждому изъ воеводъ предписано было (въ 1719 г.) „смотрѣть, чтобы въ его провинціи никакіе гуляціе люди не обрѣтались, а увѣчныхъ высылать въ тѣ города и села, кто откуда скажется, а неувѣчныхъ въ службу или въ работу, куда будетъ требоватися, отсылать: такожъ гулящихъ людей безъ проѣзжихъ писемъ не пропускать". Лица, не имѣющія при себѣ „пашпорта или проѣзжева или прохожева письма", должны быть призна-

ваемы „за недобрыхъ или за прямыхъ воровъ“ (указъ изъ военной коллегіи, 30-го октября 1719 г., о поимкѣ бѣглыхъ драгунъ, солдатъ, матросовъ и рекрутъ). Въ этомъ же указѣ повелѣно было, „чтобы никто никуда безъ проѣзжихъ или прохожихъ писемъ изъ города въ городъ и изъ села въ село не ѣздилъ и не ходилъ; но каждый бы имѣлъ отъ начальниковъ своихъ пашпортъ или пропускное письмо какъ о томъ Его Царскаго Величества особливые указы повелѣваютъ“. Въ 1724 году былъ изданъ рядъ новыхъ законоположеній о паспортахъ, изложенныхъ въ особомъ указѣ подъ названіемъ „Плакатъ“. Этотъ указъ касается различныхъ предметовъ: рядомъ съ постановленіями о паспортахъ онъ говоритъ „о сборѣ подушныхъ денегъ, о повинностяхъ земскихъ обывателей въ пользу квартирующихъ войскъ и о наблюденіи полковымъ начальствомъ благочинія и порядка въ селеніяхъ, войсками занимаемыхъ“. Уже изъ этого простого перечня видно, что мѣры о паспортахъ стояли въ тѣсной связи съ новыми финансовыми мѣрами государства и его полицейскими потребностями. Правительству необходимо было установить контроль надъ плательщиками. Въ виду этого было повелѣно, чтобы тяглые люди не отлучались изъ мѣстъ своего жительства безъ дозволенія начальства и безъ опредѣленныхъ видовъ. Плакатъ различаетъ, во-1-хъ, покормежныя письма и, во-2-хъ, пропускныя письма. Покормежныя выдавались крестьянамъ, отправлявшимся на работы въ своемъ уѣздѣ. Если же крестьянинъ желалъ отправиться въ другой уѣздъ, то долженъ былъ получить отъ своего начальства пропускное письмо, съ которымъ онъ являлся къ земскому комиссару и получалъ отъ него новое письмо. Срокъ такихъ отпусковъ не могъ превышать трехъ лѣтъ. На паспортѣ велѣно было писать примѣты его обладателя, ему присвоенъ былъ индивидуальный характеръ и лишь съ теченіемъ времени разрѣшено было вписывать въ одинъ паспортъ жену при мужѣ и малолѣтнихъ дѣтей. Первоначально паспортная система касалась, главнымъ образомъ, податныхъ классовъ населенія, но впослѣдствіи ей были подчинены, хотя и не въ одинаковой степени, всѣ вообще подданные.

Изъ дальнѣйшихъ законодательныхъ мѣръ относительно

паспортной системы необходимо указать на установленіе паспортныхъ сборовъ или пошлинъ. Первоначально паспорты не служили у насъ источникомъ государственнаго дохода. Плакатъ 1724 г. устанавливалъ, правда, сборъ съ каждаго „пропускного письма“ въ 2 коп., но этотъ сборъ имѣлъ цѣлью только возмѣщеніе расходовъ на бумагу и на запись паспорта въ книгу земскаго комиссара. Впервые фискальное значеніе паспортъ получилъ въ 1763 году, когда установлено было взиманіе денежныхъ сборовъ съ паспортовъ годовыхъ и болѣе краткосрочныхъ въ размѣрѣ 10 коп., съ двухгодовыхъ—50 коп. и съ трехгодовыхъ—по 1 руб. Съ теченіемъ времени, размѣры этихъ сборовъ были повышены; такъ, въ началѣ XIX вѣка сборы за паспорты доходили: для мѣщанъ и крестьянъ за годовой—до 6 руб., за трехгодовой—до 30 р. и за пятилѣтній—до 70 руб. (ассигнаціями). Въ 1825 и 1829 гг. сборы эти были значительно понижены: такъ, за годовой паспортъ взималось 1 р. 45 коп., за двухгодовой—2 р. 90 коп. и за трехгодовой—4 р. 35 коп. Въ этихъ размѣрахъ сборы съ паспортовъ взимались до реформы паспортнаго законодательства въ 1894 году.

Крупные недостатки нашей паспортной системы и крайняя стѣснительность паспортовъ для народа, выяснившаяся немедленно по ихъ учрежденіи, вызвали цѣлый рядъ правительственныхъ мѣръ, состоявшихъ преимущественно во временныхъ льготахъ по выборкѣ паспортовъ или въ упрощеніи и облегченіи установленнаго по этому предмету порядка. Мѣры эти приносили свою долю пользы, но нисколько не затрогивали общихъ началъ паспортной системы, которая, въ существенныхъ своихъ основаніяхъ, сохранилась у насъ до новѣйшаго времени въ объемѣ и духѣ узаконеній XVIII в. По дѣйствовавшей еще въ 1894 г. редакціи устава о паспортахъ, 1 ст. содержала безусловное, заимствованное изъ указа 30 октября 1719 г., правило, что „никто не можетъ отлучаться отъ мѣста постояннаго своего жительства безъ узаконеннаго вида или паспорта“, а по статьѣ 194 того же устава „всѣ отлучающіеся, по установленнымъ билетамъ и паспортамъ, изъ одной губерніи въ другую должны предъявлять оные: во время пути—на учрежденныхъ въ городахъ заставахъ и шлагбаумахъ, а по прибытіи на мѣсто отпуска, въ городахъ—

городскимъ полиціямъ, въ уѣздахъ же—уѣздной, волостной или сельской полиціи". Съ другой стороны, въ законѣ сохранялись весьма строгія наказанія за нарушеніе паспортныхъ правилъ. Ст. 317 устава признавала бѣглыми всѣхъ тѣхъ, которые отлучались безъ узаконеннаго вида или далѣе срока, на который онъ выданъ, или за предѣлы раіона, означеннаго въ паспортѣ. За каждаго пойманнаго бѣглеца, на основаніи ст. 331, выдавалось изъ казны особое денежное вознагражденіе. Лица, не имѣющія узаконенныхъ видовъ, ловились и задерживались полиціею, при чемъ, если докажутъ свое званіе, то отправлялись въ общество по этапу, а буде не имѣли никакихъ средствъ доказать настоящее свое званіе или состояніе, то съ ними поступали, какъ съ бродягами.

Вопросъ о необходимости болѣе коренныхъ измѣненій въ паспортномъ уставѣ былъ поставленъ въ 1847 г. Бывшій министръ государственныхъ имуществъ гр. Киселевъ выразилъ предположеніе о необходимости измѣнить постановленія названнаго устава, касающіяся отлучекъ поселянъ изъ мѣстъ ихъ жительства, „какъ стѣснительныя для самихъ крестьянъ и сельской промышленности". Съ этимъ соглашался и самъ Императоръ Николай I, высказавшій, между прочимъ, слѣдующую мысль: „нельзя ли бы было замѣнить всѣ нынѣ существующіе виды и проч. паспортами двухъ родовъ: полугодовыми и годовыми на выѣздъ изъ своего уѣзда".

Этому предположенію, какъ и предположеніямъ гр. Киселева, суждено было получить осуществленіе лишь въ новомъ (1894 г.) положеніи о видахъ на жительство. Въ 1847 же году предположенія гр. Киселева вызвали возраженія со стороны представителей разныхъ центральныхъ вѣдомствъ, а въ 1849 г. Государственный Совѣтъ, подъ вліяніемъ броженія въ народѣ, рѣшилъ отложить обсужденіе предложенныхъ измѣненій въ паспортномъ уставѣ до общаго пересмотра послѣдняго. Вопросъ объ этомъ общемъ пересмотрѣ паспортнаго устава былъ возбужденъ въ 1859 г. и съ тѣхъ поръ, можно сказать, не сходилъ съ очереди вплоть до самаго послѣдняго времени.

Изъ всѣхъ учреждавшихся паспортныхъ комиссій наиболѣе обращаетъ на себя вниманіе II-я комиссія, образован-

ная въ 1869 г. изъ представителей разныхъ вѣдомствъ подъ предсѣдательствомъ статсъ-секретаря Сольскаго. „Комиссія эта, какъ говорится въ правительственномъ изданіи (Полож. о вид. на жит. съ изложеніемъ разсужденій, на коихъ оно основано; изданіе государственной канцеляріи, СПБ. 1894 г.), подвергнувъ дѣло самому тщательному и всестороннему изученію, собрала множество матеріаловъ первостепенной важности". Комиссіей были опрошены, между прочимъ, эксперты по полицейской части, съ цѣлью выяснить значеніе паспорта въ полицейскомъ отношеніи. На основаніи показаній этихъ экспертовъ (въ числѣ которыхъ находились начальникъ петербургской сыскной полиціи Путилинъ, бывшій градоначальникъ С.-Петербурга генералъ-адъютантъ Треповъ и управлявшій адресной экспедиціей въ томъ же городѣ полковникъ Фроловъ) комиссія пришла къ слѣдующему единогласному заключенію: „По соображеніи вышеизложенныхъ, спеціалистами по полицейской части заявленныхъ мнѣній, паспортная комиссія, съ своей стороны, не могла не притти къ заключенію, что содержащееся въ дѣйствующемъ паспортномъ уставѣ общее воспрещеніе отлучаться съ мѣста своего постояннаго жительства безъ узаконеннаго вида не представляется необходимымъ для охраненія общественнаго порядка и безопасности, а потому въ отношеніи лицъ, для которыхъ виды имѣютъ значеніе исключительно полицейское (т. е. лицъ, не принадлежащихъ къ податнымъ обществамъ), можетъ, безъ дѣйствительныхъ неудобствъ, быть нынѣ же отмѣнено, съ предоставленіемъ каждому доказывать свою самоличность по требованію полиціи, какъ узаконеннымъ видомъ, такъ и иными способами. Равнымъ образомъ, не оказывается надобности сохранять узаконенія о явкѣ и прописке видовъ, такъ какъ эти узаконенія самими представителями полиціи не признаются ведущими къ цѣли, и притомъ, сколько извѣстно, и нынѣ, за исключеніемъ столицъ и немногихъ мѣстностей, не строго примѣняются".

Съ цѣлью выяснить податное значеніе паспортовъ, комиссіей были опрошены управляющіе казенными палатами, губернаторы и эксперты по крестьянскимъ дѣламъ, которые и выяснили, что „крестьяне отлучаются преимущественно для отработки недоимокъ и что преграждать возможность

отлучаться недоимщикамъ значило бы не облегчать, а затруднятъ поступленіе сборовъ; что мѣра невыдачи паспортовъ недоимщикамъ, по непонятному заблужденію, доселѣ считающаяся дѣйствительнымъ противъ недоимокъ средствомъ, вела всегда только къ разоренію и къ затяжкѣ недоимки въ тѣхъ, къ счастью, рѣдкихъ случаяхъ, когда прилагалась въ нѣсколько обширныхъ размѣрахъ". Но, несмотря на подобнаго рода отзывы, комиссія пришла къ заключенію, что установленіе новыхъ паспортныхъ правилъ для податныхъ сословій не можетъ получить окончательной обработки впредь до преобразованія податной части, а также рекрутской повинности. Въ 1885 г., вскорѣ послѣ отмѣны подушной подати, была образована особая „подготовительная комиссія", которой и порученъ былъ пересмотръ устава о паспортахъ. Выводы, къ которымъ пришла эта комиссія, рѣзко отличаются отъ заключеній II-ой паспортной комиссіи. Обсуждая вопросъ о полицейскомъ значеніи паспортовъ, подготовительная комиссія признала, что „при существующемъ складѣ нашей общественной жизни, при существующемъ у насъ полицейскомъ устройствѣ, паспортъ представляется необходимымъ какъ по цѣлямъ полицейскимъ, такъ и въ интересахъ самого населенія. Въ полицейскомъ отношеніи—паспорты и прописка ихъ представляются важными въ дѣлѣ наблюденія за передвиженіемъ населенія; въ интересахъ же населенія—желательно сохраненіе паспортовъ, какъ документовъ, признаваемыхъ безспорными, въ видахъ обезпеченія обывателей отъ могущихъ быть недоразумѣній и даже ни на чемъ не основанныхъ придирокъ въ тѣхъ случаяхъ, когда является необходимость въ удостовѣреніи личности". Что же касается податного значенія паспортовъ, то комиссія пришла къ заключенію, что „отбываніе повинностей какъ государственныхъ, такъ земскихъ и общественныхъ, не можетъ служить препятствіемъ свободному передвиженію крестьянъ и мѣщанъ и что какъ тѣ, такъ и другіе, нимало не разрывая своей связи съ обществомъ и безъ вреда для податныхъ интересовъ, могли бы пользоваться тѣмъ же правомъ свободныхъ отлучекъ, какъ и лица всѣхъ другихъ сословій".

Составленный подготовительной комиссіей проектъ былъ

переданъ на разсмотрѣніе учрежденной въ концѣ 1886 г. при министерствѣ финансовъ общей паспортной комиссіи, въ которой и подвергся нѣкоторымъ довольно существеннымъ измѣненіемъ. Но по многимъ наиболѣе важнымъ вопросамъ комиссія не пришла къ единогласному заключенію, вслѣдствіе чего работы и этой комиссіи не привели къ положительнымъ результатамъ.

Между тѣмъ несовершенства паспортнаго устава давали себя знать все болѣе и болѣе, почему Государственный Совѣтъ въ 1891 г., по поводу одного дѣла, возникшаго на почвѣ помянутаго устава и поступившаго въ Совѣтъ изъ Сената, поручилъ министру финансовъ, по соглашенію съ министромъ внутреннихъ дѣлъ, внести въ возможно скоромъ времени на законодательное разсмотрѣніе предположенія объ измѣненіи устава о паспортахъ. Министры исполнили это порученіе, положивъ въ основу составленнаго проекта тѣ выводы, въ которымъ единогласно пришла общая паспортная комиссія. 9 марта 1893 г. проектъ былъ представленъ въ Государственный Совѣтъ и 3 іюня 1894 г. утвержденъ подъ названіемъ „Положенія о видахъ на жительство“.

Изложенный очеркъ исторіи новаго закона показываетъ, что дѣятельность всѣхъ „паспортныхъ“ комиссій не приводила къ положительнымъ результатамъ. Причину этого явленія усматриваютъ въ сложности предстоящей реформы, такъ какъ паспорты въ Россіи, помимо полицейскихъ цѣлей, послѣдовали также податныя и фискальныя цѣли. Отказаться отъ выполненія паспортовъ какой-либо изъ этихъ цѣлей правительство не рѣшалось, несмотря на опытъ европейскихъ государствъ и на заключенія нѣкоторыхъ паспортныхъ комиссій. Подъ вліяніемъ этого исторически сложившагося взгляда на значеніе паспортовъ. Государственный Совѣтъ и при обсужденіи новаго положенія высказался, что „о совершенномъ упраздненіи паспорта или узаконеннаго вида въ Россіи не можетъ быть пока еще и рѣчи. Равнымъ образомъ, лишать паспортъ того значенія, которое онъ, въ теченіе почти двухвѣкового своего существованія, пріобрѣлъ у насъ въ податномъ и фискальномъ отношеніяхъ, было бы затруднительно. При этихъ условіяхъ задача паспортной реформы должна заключаться въ томъ, чтобы, не

нарушая въ корнѣ присвоеннаго паспорту значенія, ослабить, по возможности, не вызываемыя необходимостью стѣсненія паспортнаго устава и предоставить населенію всѣ возможныя облегченія въ его отлучкахъ изъ мѣста жительства".

Новое положеніе введено въ дѣйствіе съ 1-го января 1895 г. во всѣхъ мѣстностяхъ Имперіи, за исключеніемъ губерній Царства Польскаго [1]. При этомъ были оставлены въ силѣ слѣдующія узаконенія о паспортахъ: 1) лицъ, состоящихъ на дѣйствительной военной и морской службѣ, а равно лицъ войскового сословія казачьихъ войскъ; 2) иностранныхъ подданныхъ, проживающихъ въ Имперіи; 3) лицъ, отбывающихъ за границу и оттуда возвращающихся; 4) финляндскихъ обывателей; 5) лицъ римско-католическаго духовенства; 6) инородцевъ; 7) лицъ, нанимающихся на золотые промыслы; 8) скопцовъ; 9) лицъ, состоящихъ подъ полицейскимъ надзоромъ, учреждаемымъ по распоряженію административныхъ властей и 10) ссыльно-поселенцевъ, водворенныхъ въ Сибири и другихъ отдаленныхъ мѣстностяхъ.

„Видъ на жительство"—гласитъ 1-я статья закона,—„служитъ удостовѣреніемъ личности, а равно права на отлучку изъ мѣста постояннаго жительства въ тѣхъ случаяхъ, когда это право должно быть удостовѣрено". Мѣстомъ постояннаго жительства новый законъ, подобно старому, считаетъ: 1) для дворянъ, чиновниковъ, почетныхъ гражданъ, купцовъ и разночинцевъ—мѣсто, гдѣ кто по службѣ, или занятіямъ, или промысламъ, или недвижимому имуществу

---

[1] Закономъ 10 Іюня 1902 г. «Положеніе о видахъ на жительство 1894 г. распространено и на губерніи Царства Польскаго, съ нѣкоторыми отступленіями, обусловленными мѣстными особенностями. Важнѣйшее изъ нихъ заключается въ томъ, что въ губерніяхъ Царства Польскаго паспортныя мѣры лишены податнаго характера. При существующей въ этомъ краѣ системѣ обложенія и раскладки казенныхъ и общественныхъ сборовъ, по которой платежною единицею является каждая отдѣльная собственность, безъ круговой поруки обществъ, отлучки владѣльцевъ подлежащихъ сбору имуществъ и предпріятій не вліяютъ на правильность податныхъ поступленій, и потому паспортные документы никакого значенія въ фискальномъ отношеніи имѣть не будутъ. Въ виду этого на губерніи Царства Польскаго не распространяются соотвѣтственныя статьи «Положенія» (главнымъ образомъ ст. 43—58).

имѣетъ осѣдлость, либо домашнее обзаведеніе; 2) для мѣщанъ и ремесленниковъ—городъ, посадъ или мѣстечко, къ мѣщанскому или ремесленному обществу которыхъ они причислены; 3) для сельскихъ обывателей—сельское общество или волость, къ коимъ они приписаны (ст. 2). Только что приведенныя постановленія отличаются отъ соотвѣтствующихъ постановленій устава о паспортахъ лишь иной редакціей; но уже слѣдующія двѣ статьи вносятъ въ наше законодательство о паспортахъ нѣчто новое, а именно: въ силу этихъ статей, никто не обязанъ имѣть видъ на жительство въ мѣстѣ постояннаго своего жительства, а равно при отлучкахъ въ предѣлахъ того уѣзда, гдѣ находится это мѣсто постояннаго жительства отлучающагося, а также за предѣлами сего уѣзда не далѣе пятидесяти верстъ отъ названнаго мѣста, если отлучки продолжаются не долѣе шести мѣсяцевъ; отъ лицъ же, нанимающихся на сельскія работы, не требуется видовъ на жительство не только въ означенныхъ мѣстностяхъ, но и въ предѣлахъ волостей, смежныхъ съ тѣмъ уѣздомъ, въ которомъ находится мѣсто постояннаго жительства сихъ лицъ, хотя бы отлучки ихъ изъ этого мѣста и продолжались болѣе шести мѣсяцевъ. Только что приведенныя облегченія къ передвиженію населенія, которыя, какъ было выше упомянуто, проектировалъ отчасти Императоръ Николай I, безспорно полезны; къ сожалѣнію, немаловажны изъятія изъ этихъ правилъ достаточно парализуютъ ихъ значеніе. Такъ, приведенныя постановленія не распространяются: на цѣлый рядъ городовъ, въ которыхъ содержатели меблированныхъ комнатъ обязаны записывать въ особую книгу паспорты своихъ постояльцевъ (см. 210 ст. уст. о пасп.); на мѣстности, въ которыхъ введено въ дѣйствіе положеніе о мѣрахъ къ охраненію государственнаго порядка и общественнаго спокойствія; наконецъ, на фабрикахъ, заводахъ и мануфактурахъ, на которые распространяется дѣйствіе правилъ о надзорѣ за заведеніями фабрично-заводской промышленности (уст. пром. ст. 47), рабочіе, по требованію фабричной инспекціи или мѣстной полиціи, обязаны имѣть виды на жительство, хотя бы эти фабрики, заводы и мануфактуры и находились въ мѣстѣ постояннаго жительства означенныхъ рабочихъ.

Допуская возможность обходиться въ нѣкоторыхъ случаяхъ безъ какого бы то ни было вида на жительство, новый законъ, въ отличіе отъ стараго, не считаетъ и неимѣнія его за уголовный проступокъ. По старому паспортному уставу, виновные въ совершеніи этого проступка препровождались въ качествѣ бѣглыхъ этапнымъ порядкомъ въ мѣсто постояннаго ихъ жительства, гдѣ и подвергались уголовной отвѣтственности. Такими „бѣглыми“ могли оказаться не только лица, случайно потерявшія паспортъ, но и всѣ тѣ, „которые отлучились отъ своихъ обществъ безъ надлежащаго на то дозволенія далѣе срока и мѣста, какія для временныхъ отлучекъ закономъ или въ данныхъ имъ видахъ опредѣлены“. Такихъ лицъ предписывалось полиціи и частнымъ лицамъ ловить и задерживать, при чемъ за каждаго пойманнаго выдавалось особое денежное вознагражденіе (ст. 317—343 уст. о пасп. изд. 1890 г.). Совершенно безцѣльная строгость этихъ постановленій, отзывавшаяся, главнымъ образомъ, на массѣ крестьянскаго населенія, нынѣ устранена.

Въ статьяхъ 26—28 разсматриваемаго положенія значится нижеслѣдующее: „При обнаруженіи лица, отлучившагося или проживающаго безъ установленнаго вида, тамъ, гдѣ онъ требуется, или же съ видомъ просроченнымъ, либо ненадлежащимъ, полиція, если лицо сіе докажетъ свою самоличность, выдаетъ ему свидѣтельство на срокъ, достаточный для полученія вида на жительство, и, во всякомъ случаѣ, не долѣе, чѣмъ на шесть мѣсяцевъ. Въ случаѣ истеченія срока выданнаго свидѣтельства, владѣлецъ онаго снабжается полиціею особымъ удостовѣреніемъ, для отбытія въ семидневный срокъ въ мѣсто постояннаго жительства. И лишь лицо, не отбывшее туда въ указанный срокъ, высылается въ оное мѣрами полиціи; причемъ высылка эта производится соотвѣтственно званію или состоянію высылаемаго, на основаніи особой инструкціи, утвержденной министромъ внутреннихъ дѣлъ“. Постановленія устава о паспортахъ примѣняются, такимъ образомъ, къ лицамъ, оказавшимся безъ всякаго вида на жительство, лишь въ томъ случаѣ, если они не въ состояніи доказать какимъ-либо образомъ свою самоличность (ст. 30). По поводу этого

остатка старины Государственный Совѣтъ высказалъ совершенно понятное желаніе, „чтобы законы о преслѣдованіи бѣглыхъ и бродягъ были подвергнуты пересмотру въ видахъ ближайшаго ихъ согласованія съ дѣйствительною потребностью и основаніями новыхъ постановленій о правѣ перехода и переѣзда“.

Изъ другихъ „общихъ положеній“ новаго положенія заслуживаютъ вниманія статьи 10 и 19, въ силу которыхъ: 1) сыновья и мужскаго пола родственники, пріемыши и лица, состоящіе подъ опекою, по достиженіи всѣми ими 18 лѣтъ, и 2) незамужнія дочери, родственницы и пріемыши женскаго пола, а равно дѣвицы, состоящія подъ опекою, по достиженіи всѣми ими 21 года, включаются въ видъ получателя, при которомъ жили, не иначе, какъ съ ихъ согласія (ст. 10). „Неотдѣленнымъ членамъ крестьянскихъ семействъ, хотя бы и совершеннолѣтнимъ, виды на жительство выдаются и возобновляются не иначе, какъ съ согласія хозяина крестьянскаго двора. Въ случаѣ отказа съ его стороны, виды на жительство могутъ быть выдаваемы означеннымъ лицамъ по распоряженію земскаго начальника, мирового посредника, непремѣннаго члена уѣзднаго по крестьянскимъ дѣламъ присутствія, чиновника, либо коммисара по крестьянскимъ дѣламъ или замѣняющихъ ихъ должностныхъ лицъ, по принадлежности. Распоряженіе сего рода обжалованію не подлежатъ“ (ст. 19). Съ изданіемъ приведенныхъ постановленій паспорты перестаютъ служить орудіемъ родительской власти, какимъ служили прежде.

Слѣдуетъ еще отмѣтить постановленіе 22 статьи. До изданія закона 1894 г. лицамъ, состоявшимъ на основаніи 48, 49 и 51 ст. улож. о нак. подъ надзоромъ полиціи или обществъ, выдавались паспорты, въ которыхъ дѣлалась отмѣтка о ихъ судимости съ обозначеніемъ существа судебнаго приговора и тѣхъ мѣстностей, въ которыхъ владѣлецъ вида не имѣлъ права появляться; кромѣ того, на паспортъ налагался особый знакъ о судимости. Сохраненіе всѣхъ упомянутыхъ отмѣтокъ до изданія разсматриваемаго узаконенія не было ограничено какимъ-либо срокомъ. Теперь же наложеніе краснаго знака отмѣнено, а „волчьи паспорты“,— какъ окрестилъ народъ виды, на которыхъ сдѣланы отмѣтки

о судимости,—замѣняются по окончаніи надзора новыми, безъ отмѣтокъ о судимости, „если на исключеніе таковыхъ отмѣтокъ послѣдуетъ разрѣшеніе губернскаго начальства“.

Наконецъ статья 31 положенія точно опредѣляетъ порядокъ принесенія жалобъ на дѣйствія и распоряженія по дѣламъ, касающимся видовъ на жительство.

Кромѣ общихъ положеній новаго закона, въ немъ содержатся спеціальныя постановленія, относящіяся только до извѣстныхъ классовъ населенія. Всѣ эти классы разсматриваемое положеніе подраздѣляетъ на двѣ большія группы. Для первой группы, въ которую входятъ неслужащіе дворяне, лица, уволенныя отъ государственной службы, офицерскіе чины запаса, чиновники запаса, почетные граждане, купцы и разночинцы,—для всѣхъ этихъ классовъ видами на жительство служатъ безсрочныя паспортныя книжки, обложенныя сборомъ въ доходъ казны (ст. 33). Аттестаты объ окончаніи курса въ учебныхъ заведеніяхъ и т. п. документы, замѣнявшіе до сихъ поръ паспорты, должны были быть замѣнены къ 1 января 1897 г. упомянутыми книжками.

Болѣе крупнымъ и многочисленнымъ измѣненіямъ подверглись постановленія устава о паспортахъ, касающіяся другой группы населенія—мѣщанъ, ремесленниковъ и сельскихъ обывателей. Для этихъ классовъ видами на жительство служатъ: паспортныя книжки, паспорты и безплатные виды на отлучку (ст. 39). Паспортныя книжки выдаются на пять лѣтъ, тогда какъ нынѣ упраздненные „плакатные“ паспорты выдавались лишь на три года. Получить паспортную книжку можетъ всякій исправный и полноправный членъ общества (ст. 41—42). Мѣщанамъ и ремесленникамъ, за коими числятся недоимки по общественнымъ сборамъ, паспортныя книжки выдаются не иначе, какъ съ согласія ихъ обществъ (ст. 43). Сельскіе обыватели, за коими числятся недоимки по тѣмъ изъ государственныхъ, земскихъ и мірскихъ сборовъ, поступленіе которыхъ обезпечивается круговою порукою подлежащихъ сельскихъ обществъ, могутъ получать паспортныя книжки лишь съ согласія обществъ, къ коимъ они приписаны (ст. 44). Этой статьей власти крестьянскихъ обществъ надъ своими членами поставленъ нѣкоторый предѣлъ, хотя, съ другой стороны,

власть эта новымъ закономъ нѣсколько усилена, такъ какъ, съ отмѣной 1-го пункта 129 ст. положенія о выкупѣ, отлучки недоимщиковъ поставлены въ исключительную зависимость отъ согласія общества, вмѣшиваться и контролировать которое полиція не имѣетъ права.

При выдачѣ паспортной книжки, установленіе, ее выдающее, обозначаетъ въ книжкѣ годовой размѣръ вышеупомянутыхъ сборовъ, причитающихся по послѣдней раскладкѣ съ лица, получающаго книжку. Эту „сумму годовыхъ сборовъ“ владѣльцы паспортной книжки обязаны ежегодно уплачивать: сельскіе обыватели — или въ подлежащія по мѣсту ихъ приписки установленія, или въ казначейства, находящіяся въ мѣстахъ ихъ временнаго пребыванія; мѣщане же и ремесленники — исключительно въ подлежащія по мѣсту ихъ приписки общественныя установленія. Если сумма сборовъ, уплаченныхъ отлучившимся за время пользованія книжкою, окажется несоотвѣтствующею суммѣ дѣйствительно причитавшихся съ него по раскладкѣ за означенное время платежей, то, по истеченіи срока книжки, а равно при утратѣ владѣльцемъ книжки права пользоваться ею, — недоплаченныя отлучившимся суммы уплачиваются имъ обществу, а произведенныя переплаты принимаются въ зачетъ причитающихся съ него платежей, по раскладкѣ общества, на будущее время (ст. 45—48). Если, при предъявленіи паспортной книжки въ полицію, окажется, что владѣльцемъ книжки указанные въ ней сборы не уплачены въ установленный срокъ, то полиція отбираетъ отъ него книжку; послѣдняя можетъ быть отобрана также и въ томъ случаѣ, если отлучившійся оставитъ безъ всякаго призрѣнія членовъ семьи или воспитателей, нуждающихся въ средствахъ къ жизни и не могущихъ снискивать себѣ пропитаніе своимъ трудомъ. Отъ сельскихъ обывателей отобраніе полиціей паспортныхъ книжекъ допускается сверхъ того: а) по требованію хозяина двора, къ которому отлучившійся принадлежитъ, и б) въ случаѣ избранія отлучившагося на одну изъ должностей, означенныхъ въ ст. 112 общаго положенія о крестьянахъ. Для отобранія паспортной книжки въ послѣднихъ трехъ случаяхъ требуется приговоръ подлежащаго общества. Приговоръ объ отобраніи паспортной книжки

отъ мѣщанъ и ремесленниковъ утверждается губернскимъ правленіемъ, а въ градоначальствахъ — градоначальниками. Приговоръ объ отобраніи паспортной книжки отъ сельскихъ обывателей представляется земскому начальнику, мировому посреднику, непремѣнному члену уѣзднаго по крестьянскимъ дѣламъ присутствія или чиновнику, либо комиссару по крестьянскимъ дѣламъ, по принадлежности. Должностныя лица сіи, разсмотрѣвъ приговоръ по существу, если удостовѣрятся въ его правильности, дѣлаютъ на приговорѣ отмѣтку о неимѣніи препятствій къ приведенію онаго въ исполненіе. Въ противномъ случаѣ, приговоръ представляется, вмѣстѣ съ заключеніемъ означенныхъ должностныхъ лицъ, въ уѣздный съѣздъ, въ съѣздъ мировыхъ посредниковъ, въ уѣздное по крестьянскимъ дѣламъ присутствіе и въ другія учрежденія, по принадлежности (ст. 56). Учрежденія сіи, разсмотрѣвъ дѣло по существу, или утверждаютъ приговоръ общества, или отмѣняютъ его. О приведеніи въ исполненіе приговора объ отобраніи паспортной книжки названныя должностныя лица и учрежденія сообщаютъ подлежащимъ полицейскимъ установленіямъ по мѣсту пребыванія отлучившагося, съ препровожденіемъ копіи приговора (ст. 54—56).

Что касается паспортовъ, то они выдаются на одинъ годъ, на шесть и на три мѣсяца; при этомъ мѣщане, ремесленники и сельскіе обыватели могутъ получать паспорты независимо отъ лежащихъ на нихъ недоимокъ по какимъ-либо сборамъ. Лица эти не могутъ, однако, возобновлять паспорты безъ согласія общества, если не уплатятъ всѣхъ, по указаннымъ въ статьяхъ 43 — 44 сборамъ, недоимокъ, числящихся на нихъ по 1 января того года, въ которомъ заявлено ими ходатайство о возобновленіи паспортовъ (ст. 59—60). Паспорты, срокъ коихъ истекъ, отсрочиваются полиціею по желанію владѣльцевъ, въ мѣстахъ временнаго ихъ пребыванія (ст. 61).

Заключительныя статьи (66—73) положенія содержатъ въ себѣ постановленія о сборахъ съ паспортовъ.

Размѣръ этихъ сборовъ былъ нѣсколько пониженъ (за годовой—до 1 руб., вмѣсто 1 руб. 45 коп.) и вмѣстѣ съ тѣмъ впервые установленъ былъ денежный сборъ за паспорты съ

лицъ привилегированныхъ сословій: паспортныя книжки, выдаваемыя имъ, были обложены сборомъ въ 1 руб. въ годъ, при чемъ этотъ сборъ долженъ былъ оплачиваться паспортными марками.

Не прошло однако и трехъ лѣтъ со времени изданія закона 1894 года, какъ въ отношеніи къ сборамъ за паспорты была произведена коренная реформа: закономъ 7 апрѣля 1897 г. отмѣнены сборы, взимаемые въ казну съ видовъ на жительство какъ краткосрочныхъ, такъ и долгосрочныхъ. Этимъ закономъ положенъ конецъ фискальному значенію внутреннихъ паспортовъ, на уничтоженіе котораго давно уже въ нашей печати указывалось, какъ на мѣру крайне необходимую. Какъ средство извлеченія государственнаго дохода, паспортный сборъ не имѣлъ особеннаго значенія: въ 1895 г. доходъ по этой статьѣ бюджета составилъ 4,1 милліона руб., т. е. весьма ничтожную часть поступленій при милліардномъ бюджетѣ. Между тѣмъ для необезпеченныхъ классовъ населенія паспортные сборы, при всей ихъ сравнительной незначительности, являлись нерѣдко тяжелымъ бременемъ, тѣмъ болѣе, что уплата этихъ сборовъ производилась обыкновенно именно тогда, когда положеніе плательщика особенно затруднительно. Въ мотивахъ къ закону 1897 года вполнѣ основательно указаны слѣдующія соображенія:

„Отправляясь на заработки, простолюдинъ вынужденъ дѣлать различныя затраты: ему необходимо запастись деньгами на дорогу и на прожитіе до пріисканія работы, оставить своей семьѣ средства на пропитаніе и, въ нѣкоторыхъ случаяхъ, обезпечить уплату слѣдующихъ съ него сборовъ. При такихъ условіяхъ взысканіе даже невысокой относительно пошлины, въ размѣрѣ отъ 15-ти коп. до 1-го руб., какъ это установлено Положеніемъ 3-го іюня 1894 г., не можетъ не почитаться для него чувствительнымъ. Между тѣмъ заработанныя на сторонѣ деньги иногда служатъ, при тѣснотѣ земельныхъ надѣловъ сельскаго населенія и при незначительности доходности послѣднихъ, главнѣйшимъ средствомъ къ существованію и къ уплатѣ причитающихся съ этого населенія разнаго рода сборовъ. Уплата паспортныхъ сборовъ является тѣмъ болѣе ощутительною для на-

шихъ рабочихъ, что, отправляясь на заработки, они отнюдь не могутъ быть увѣрены въ возможности отыскать подходящую работу".

Съ другой стороны, нельзя не отмѣтить еще одной особенности нашихъ современныхъ условій, дѣлающей паспортный сборъ обременительнымъ и несправедливымъ для значительной части населенія. Дѣло въ томъ, что въ отступленіе отъ коренного положенія о необязательности видовъ въ мѣстѣ постояннаго жительства, въ нѣкоторыхъ мѣстностяхъ имперіи выборка видовъ на жительство, ихъ прописка и, слѣдовательно, уплата паспортныхъ пошлинъ обязательна не только для пришлаго, но даже и для мѣстнаго населенія. Въ силу ст. 3 Пол. 3-го іюня 1894 г. постановленіе о томъ, что никто не обязанъ имѣть видъ на жительство въ мѣстѣ постояннаго своего жительства, не распространяется на мѣстности, находящіяся подъ усиленною охраною. Взиманіе паспортныхъ пошлинъ съ этой части населенія едва ли можетъ быть чѣмъ-нибудь оправдано.

Въ изложенное законодательство о паспортахъ для крестьянъ существенныя измѣненія внесены Именнымъ Высочайшимъ Указомъ 5 октября 1906 года объ отмѣнѣ нѣкоторыхъ ограниченій въ правахъ сельскихъ обывателей и лицъ другихъ бывшихъ податныхъ состояній. За воспослѣдованіемъ манифестовъ отъ 6 августа и 17 октября 1905 г., призвавшихъ сельское населеніе къ участію въ законодательствѣ, нѣкоторыя сохранявшіяся еще ограниченія были признаны несоотвѣтствующими основнымъ положеніямъ и общему духу упомянутыхъ манифестовъ, а частью утратившими уже первоначальное свое значеніе за отмѣною круговой поруки и выкупныхъ платежей. Въ ряду этихъ ограниченій, отмѣненныхъ указомъ 5 октября 1906 г., устранены нѣкоторыя существенныя стѣсненія въ отношеніи къ свободѣ избранія мѣста постояннаго жительства сельскими обывателями и къ выборкѣ ими паспортныхъ документовъ.

Раздѣломъ V названнаго Указа сельскимъ обывателямъ и лицамъ другихъ бывшихъ податныхъ состояній предоставлена свобода избранія мѣста постояннаго жительства на одинаковыхъ основаніяхъ съ лицами другихъ состояній. Согласно этому постояннымъ мѣстомъ ихъ жительства от-

нынѣ признается не мѣсто приписки, а мѣсто, гдѣ они по службѣ или занятіямъ, или промысламъ, или недвижимому имуществу имѣютъ осѣдлость либо домашнее обзаведеніе. Въ качествѣ видовъ на жительство этимъ лицамъ надлежитъ выдавать безсрочныя паспортныя книжки какъ въ мѣстахъ приписки — отъ сословныхъ учрежденій, такъ и въ мѣстахъ постояннаго жительства — отъ полицейскихъ управленій, а въ столицахъ — отъ участковыхъ приставовъ. При этомъ отмѣнены и другія ограничительныя правила о паспортахъ лицъ бывшихъ податныхъ состояній.

Оканчивая этимъ разсмотрѣніе законодательства о паспортахъ для передвиженія внутри имперіи, переходимъ къ краткому обзору законоположеній о *заграничныхъ* паспортахъ и выдачѣ паспортовъ иностранцамъ, прибывающимъ въ Россію. Каждый, намѣревающійся отбыть за границу, кто бы и какого бы званія ни былъ, обязанъ подать о томъ прошеніе губернатору и представить при немъ отъ полиціи свидѣтельство, удостовѣряющее, что никакого законнаго препятствія къ отъѣзду его нѣтъ. При отсутствіи этихъ законныхъ препятствій, губернаторы разрѣшаютъ выдачу паспортовъ безъ замедленія. По общему правилу, заграничные паспорты могутъ быть выдаваемы русскимъ подданнымъ только по достиженіи ими 20-лѣтняго возраста. Многочисленныя изъятія изъ этого правила касаются обоюдныхъ на границахъ помѣщиковъ, купцовъ, ихъ приказчиковъ, шкиперовъ, вольныхъ матросовъ, молодыхъ людей изъ купеческихъ семействъ (которымъ, по достиженіи 17-тилѣтняго возраста, разрѣшается отправляться на шесть лѣтъ за границу для практическихъ занятій въ иностранныхъ купеческихъ конторахъ), лицъ, отправляющихся для излеченія болѣзни, полученія наслѣдства и т. д. Существуютъ особыя мѣры контроля за отбытіемъ воинской повинности. Заграничные паспорты выдаются на извѣстный срокъ, „съ возвратомъ“; паспорты для выѣзда безъ возврата выдаются всѣмъ иностранцамъ, оставляющимъ Россію. Срокъ дозволеннаго пребыванія всѣхъ вообще русскихъ подданныхъ за границею, съ узаконеннымъ паспортомъ, назначается пятилѣтній. Въ цѣломъ рядѣ случаевъ допускаются отсрочки (для художниковъ, для коммерсантовъ и, въ частности, купцовъ, тор-

гующихъ на востокѣ, и т. д.). Заграничные паспорты подлежатъ двоякаго рода сборамъ: 1) за напечатаніе для нихъ бланкетовъ [1] и 2) сбора, обращаемаго въ составъ инвалиднаго капитала. Первый взимается при выдачѣ паспортовъ, въ размѣрѣ 50 коп. за каждый; второй взимается или при выдачѣ паспорта, или при возвращеніи изъ-за границы, по разсчету десяти [2] рублей за каждые шесть мѣсяцевъ или 20 руб. за годъ и т. д., смотря по времени пребыванія за границей. Именнымъ указомъ Правительствующему Сенату 28 іюля 1900 г. установленъ былъ временный дополнительный сборъ съ заграничныхъ паспортовъ (по 5 руб. въ полугодіе) для подкрѣпленія средствъ Россійскаго Общества Краснаго Креста, по усиленной дѣятельности его „по обезпеченію быстрой помощью и должнымъ уходомъ больныхъ и раненыхъ въ рядахъ дѣйствующихъ на Дальнемъ Востокѣ войскъ“. Сборъ этотъ, хотя и былъ установленъ временно и для опредѣленной цѣли, не отмѣненъ однако и за минованіемъ обстоятельствъ, его вызвавшихъ. — Пограничныя таможни обязаны строжайше наблюдать, чтобы всѣ выѣзжающіе за границу имѣли установленные паспорты. „Безъ паспорта“, говоритъ законъ, „никто, ни по какой причинѣ, ниже ради богомолья, изъ предѣловъ Имперіи выпускаемъ быть не долженъ, и всякаго таковаго, по задержаніи, надлежитъ отсылать на прежнее его жилище“.

Что касается иностранцевъ, прибывающихъ въ Россію, то они пропускаются какъ по паспортамъ, выдаваемымъ россійскими миссіями и консульствами въ иностранныхъ государствахъ, такъ и по національнымъ паспортамъ и вандербухамъ (дорожныя книжки), засвидѣтельствованнымъ русскими миссіями и консульствами. Каждый иностранецъ,

---

[1] Заграничные паспорты выдаются въ формѣ книжки съ двумя талонами, изъ коихъ одинъ отрѣзывается на таможнѣ, при выѣздѣ пассажира заграницу, а другой при возвращеніи его оттуда. Въ каждомъ паспортѣ означаются имя, фамилія и званіе предъявителя, кѣмъ паспортъ выданъ, время выдачи и нумеръ; въ приложеніи къ книжкѣ печатаются дѣйствующія о заграничныхъ паспортахъ правила. Паспорты пишутся на трехъ языкахъ: русскомъ, французскомъ и нѣмецкомъ.

[2] Съ 1887 г. (прежде, съ 1856 г. по 1887 г. взималось по 5-ти руб. за полгода).

пріѣхавшій въ Россію съ законнымъ паспортомъ, долженъ явиться въ первомъ лежащемъ на пути [1] губернскомъ городѣ къ мѣстному губернатору и, представя ему свой паспортъ, получить взамѣнъ его паспортъ для жительства и переѣздовъ въ Россіи. При предъявленіи иностранцемъ заграничнаго паспорта для полученія русскаго паспорта, отъ него отбираются обычныя показанія о его личности, продолжительности его пребыванія, цѣли его и т. д. Паспорты на жительство и переѣзды въ Имперіи выдаются иностранцамъ срокомъ на одинъ годъ и облагаются установленнымъ гербовымъ сборомъ; по наступленіи срока, иностранецъ обязанъ испросить новый паспортъ у начальника той губерніи, въ предѣлахъ которой онъ будетъ находиться при истеченіи этого срока. Значительныя облегченія дѣлаетъ законъ для пограничныхъ жителей, имѣющихъ надобность въ дѣловыхъ сношеніяхъ. Эти облегченія касаются одинаково какъ иностранцевъ, пріѣзжающихъ въ Россію, такъ и пограничныхъ русскихъ подданныхъ для ихъ кратковременныхъ отлучекъ за границу.

---

[1] Ѣдущіе въ почтовыхъ каретахъ и по желѣзнымъ дорогамъ освобождаются отъ обязанности предъявлять свои паспорты въ лежащихъ на пути губернскихъ городахъ, а могутъ отправляться со своими паспортами до тѣхъ пунктовъ, до которыхъ взяты ими мѣста въ каретахъ и вагонахъ.

II. ПОЛИЦІЯ СОЮЗОВЪ И СОБРАНІЙ [1].

Союзы и ихъ значеніе. — Отношеніе государства къ сооюзамъ и собраніямъ.

Публичные митинги и союзы въ Англіи.—Роль митинговъ въ государственной жизни. — Развитіе митинговъ и союзовъ въ XIX вѣкѣ. — Ограниченія въ отношеніи къ союзамъ и митингамъ.

Очеркъ развитія французскаго законодательства о союзахъ и собраніяхъ. — Уголовный кодексъ 1810 г. и законъ 1834 г. — Вторая республика и вторая Имперія (декретъ 1852 г. и законъ 1868 г.). — Законъ 1881 года о публичныхъ собраніяхъ. — Законъ 1 іюля 1901 г. объ ассоціаціяхъ и религіозныхъ конгрегаціяхъ.

Развитіе законодательства о союзахъ и собраніяхъ въ Германіи.

Публичныя собранія и союзы въ Россіи. — Временныя правила 4 марта 1905 г. о собраніяхъ, объ обществахъ и союзахъ.

Подъ союзомъ или ассоціаціей разумѣется вообще всякое добровольное и разсчитанное на продолжительное существованіе соединеніе извѣстнаго количества лицъ, имѣющихъ въ виду преслѣдованіе какой-нибудь цѣли посред-

---

[1] Кромѣ указанныхъ выше (стр. 21) работъ Meyer, Loening, Seidel, Berthélemy, Hauriou—А. В. Дайси. Основы государственнаго права Англіи. Пер. съ англ. подъ ред. проф. П. Г. Виноградова. Спб. 1891 г.—J. W. Blagg. The Law as to Public Meetings. Lond. 1888.—E. Ball. Das Vereins -und Versammlungsrecht in Deutschland. 1894.—P. Caspar. Das preussische Versammlungs- und Vereinsrecht. Ber. 1894.—Delius. Das preussische Vereins- und Versammlungsrecht. 3 Aufl. B. 1905.—E. Loening. Vereins- und Versammlungsfreiheit (въ VI томѣ Handwörterbuch der Staatswissenschaften).—G.-D. Weill. Le droit d'association et le droit de réunion devant les chambres et les tribunaux. Par. 1893. — C. Constant. Code des réunions publiques. Commentaire pratique de la loi du 30 juin 1881. Par. 1881. — J. Grumbach. Les associations et les cercles depuis la loi du 1 juillet 1901. Par. 1904.—Французскій законъ 1 іюля 1901 г. объ ассоціаціяхъ и религіозныхъ конгрегаціяхъ („Журналъ Министерства Юстиціи“ 1901 г., октябрь, стр. 270—296).

ствомъ общихъ совмѣстныхъ усилій. Жизнь выработала самые разнообразные типы такихъ союзовъ, значительно различающіеся между собою какъ по своимъ задачамъ, такъ и по своей организаціи. Союзы и общества для веденія различныхъ промышленныхъ предпріятій; ассоціаціи, устраиваемыя въ интересахъ взаимной помощи; благотворительныя, ученыя, литературныя и художественныя общества; ассоціаціи политическія — таковы наиболѣе распространенные въ современныхъ государствахъ типы союзовъ. Организація ихъ, устройство и пріемы дѣятельности ихъ представляютъ нерѣдко весьма существенныя различія. Въ однихъ союзахъ (особенно тамъ, гдѣ замѣшанъ матеріальный интересъ) вступленіе въ ихъ составъ совершается въ силу извѣстнаго договора, налагающаго на каждаго вступающаго опредѣленныя обязательства; въ другихъ можетъ быть достаточнымъ простое изъявленіе желанія или согласія. Въ однихъ дѣло ведется небольшимъ количествомъ довѣренныхъ лицъ, такъ что всѣ члены союза собираются лишь изрѣдка; въ другихъ, наоборотъ, собранія имѣютъ мѣсто часто, черезъ короткіе промежутки времени. Въ однихъ—собранія происходятъ публично; другіе не допускаютъ присутствія постороннихъ лицъ и т. д.

Существованіе различнаго рода союзовъ и ассоціацій— явленіе не новое. Они составляютъ естественную принадлежность общежитія, неизбѣжное проявленіе всякой сколько-нибудь развитой общественной жизни. Ихъ знали уже древнія государства, Греція и Римъ; еще болѣе развились они въ средневѣковой Европѣ; наконецъ, грандіозное развитіе получили они въ новое время, подъ вліяніемъ тѣхъ благопріятныхъ условій, какія обезпечиваетъ за ними все болѣе и болѣе осложняющаяся общественная жизнь. Исторія свидѣтельствуетъ о томъ, что значеніе различнаго рода промышленныхъ, ученыхъ, литературныхъ и политическихъ союзовъ было велико и, въ общемъ, благодѣтельно. Они являлись и являются однимъ изъ важныхъ факторовъ прогресса. Секретъ ихъ значенія кроется въ той силѣ, какую представляетъ собою комбинація отдѣльныхъ силъ, направленная къ какой-нибудь общей цѣли. Она обезпечиваетъ скорѣйшее и важнѣйшее осуществленіе того, что можетъ

быть не по силамъ отдѣльнымъ лицамъ, недостижимо для разрозненныхъ усилій ихъ.

По отношенію къ союзамъ изученію полицейскаго права подлежитъ вопросъ о томъ, какъ должно относиться къ нимъ государство? Можетъ оно предоставить имъ полную свободу существованія, или же ихъ устройство и дѣятельность должны подлежать контролю его въ той или другой формѣ? Смотря по тѣмъ цѣлямъ, которыя они преслѣдуютъ, союзы являются могущественнымъ орудіемъ въ дѣлѣ развитія и удовлетворенія различныхъ матеріальныхъ и духовныхъ потребностей населенія. Стѣсняя ихъ образованіе и дѣятельность, государство рискуетъ парализовать значеніе важнаго фактора прогресса, поставить преграду осуществленію различныхъ задачъ культурнаго развитія общества. Вмѣстѣ съ тѣмъ, политикой стѣсненій государство подвергаетъ себя опасности въ томъ отношеніи, что присущая каждому обществу потребность въ соединеніи отдѣльныхъ силъ для совмѣстной дѣятельности въ общихъ интересахъ, находя на пути своего удовлетворенія препятствія, можетъ развиваться тайно и искать себѣ удовлетворенія въ формѣ тайныхъ обществъ, существованіе которыхъ всегда и всюду представлялось источникомъ бѣдствій для общества и государства. Но если чрезмѣрныя стѣсненія могутъ приводить къ неблагопріятнымъ послѣдствіямъ, то, съ другой стороны, можетъ быть опаснымъ и вреднымъ и полное отсутствіе всякаго контроля за дѣятельностью союзовъ. Якобинскіе клубы въ эпоху французской революціи — лучшій примѣръ тѣхъ крайне печальныхъ послѣдствій, къ которымъ можетъ привести ничѣмъ неограниченная свобода союзовъ.

Таковы тѣ основныя соображенія, которыя должны быть приняты во вниманіе при опредѣленіи отношенія государства къ союзамъ. Не стѣсняя ихъ образованія и дѣятельности, государство не можетъ и не должно отказываться отъ извѣстнаго контроля за ними, контроля, который обезпечивалъ бы возможность предупрежденія и преслѣдованія опасныхъ для общественнаго порядка проявленій ихъ дѣятельности. Опредѣленіе границъ этого контроля не всегда и не вездѣ одинаково. Это зависитъ отъ общихъ политическихъ условій, въ какихъ находится въ тотъ или въ другой

періодъ своего развитія то или другое государство. Изъ многоразличныхъ типовъ союзовъ наибольшее вниманіе возбуждаютъ ассоціаціи и общества политическія. Ихъ главнымъ образомъ имѣетъ въ виду публично-правовое законодательство; имъ же будетъ посвящено преимущественное вниманіе въ дальнѣйшемъ изложеніи. Что касается союзовъ, имѣющихъ своею задачею интересы экономическіе (промышленные союзы, акціонерныя компаніи, торговыя товарищества и т. п.), то они регулируются нормами частнаго права, къ области котораго и относится ихъ изученіе.

Въ тѣсной связи съ законодательствомъ о союзахъ находятся законоположенія объ общественныхъ или народныхъ собраніяхъ. Нерѣдко они регулируются однѣми и тѣми же нормами. Это и понятно, такъ какъ мотивы допущенія свободы собраній и основанія къ ея ограниченіямъ тѣ же, что и въ области союзовъ.

Англія.

Въ Англіи нѣтъ положительнаго закона, который нормировалъ бы свободу собраній и союзовъ. Право составлять союзы, ассоціаціи и право устраивать публичныя собранія, митинги, не имѣетъ характера особаго самостоятельнаго права (какъ это мы видимъ, напр., во Франціи, Бельгіи, Италіи и др.), а есть не что иное, какъ одно изъ проявленій личной свободы. „Въ Англіи “,—говоритъ проф. А. Дайси [1],— „нѣтъ особаго закона, который дозволялъ бы А, В и С сойтись на открытомъ воздухѣ или въ иномъ какомъ-нибудь мѣстѣ для какой-либо законной цѣли, но право А итти, куда онъ хочетъ, лишь бы только онъ не совершилъ какого-либо преступленія, и право сказать В что ему угодно, лишь бы только его слова не были клеветою или возмущеніемъ, право В сдѣлать тоже самое по отношенію къ А и существованіе такихъ же правъ у С, D, Е и F и т. д. ad infinitum, приводитъ къ тому послѣдствію, что А, В, С, D, тысяча и десятки тысячъ другихъ лицъ могутъ (какъ общее правило)

[1] A. Dicey. Lectures introductory to the Study of the Law of the Constitution. Lond. 1886 (стр. 285). Русскій переводъ, стр. 206.

сходиться въ любомъ мѣстѣ, гдѣ каждый изъ нихъ имѣетъ право быть законнымъ образомъ и для законныхъ цѣлей..... Другими словами—A, B, C, D и десятки тысячъ такихъ же лицъ имѣютъ право составить публичный митингъ". Но предметъ митинга можетъ быть противозаконный, какъ, наприм., заговоръ противъ королевской власти: въ такомъ случаѣ и самое собраніе становится противозаконнымъ. Далѣе, способъ веденія митинга, образъ дѣйствій собравшихся можетъ угрожать нарушеніемъ порядка, общественнаго спокойствія: въ такомъ случаѣ опять-таки митингъ будетъ противозаконнымъ. Въ этихъ случаяхъ лица, входящія въ составъ собранія, подлежатъ опредѣленной закономъ отвѣтственности въ порядкѣ уголовнаго преслѣдованія.— Сказанное о собраніяхъ относится также и къ союзамъ. Свобода ихъ образованія и дѣятельности основывается на личной свободѣ; ограниченія ея лежатъ въ уголовномъ законодательствѣ.

Впервые [1] въ англійской политической жизни союзы и собранія развились во второй половинѣ XVIII-го вѣка въ эпоху общественнаго возбужденія (1768—1770), вызваннаго незаконнымъ отверженіемъ Палатою Общинъ вполнѣ законнаго избранія одного изъ ея членовъ — Уилькса. Это возбужденіе выразилось въ различныхъ формахъ, но наиболѣе замѣчательною особенностью его являются публичные митинги, которые съ этого времени начали принимать характеръ политическаго учрежденія. Въ семнадцати графствахъ были устроены митинги съ цѣлью протеста противъ дѣйствій Палаты Общинъ. Это была новая фаза въ развитіи общественнаго мнѣнія. Къ эпохѣ этого возбужденія относится также и образованіе первой политической ассоціаціи—

---

[1] Подробный обзоръ исторіи публичныхъ митинговъ въ Англіи, въ связи съ характеристикою политическихъ и общественныхъ движеній, даетъ сочиненіе—Генри Джефсона, Платформа, ея возникновеніе и развитіе (Исторія публичныхъ митинговъ въ Англіи). Перев. съ англ. подъ ред. проф. В. Ѳ. Дерюжинскаго. Два тома. Спб. 1901. Изложеніе этого сочиненія см. въ статьѣ проф. В. Ѳ. Дерюжинскаго, вошедшей въ сборникъ его подъ заглавіемъ „Изъ исторіи политической свободы въ Англіи и Франціи Спб. 1906.

„Общества для поддержанія билля о правахъ“ (Society for supporting the Bill of Rights).

Впослѣдствіи, особенно когда поставленъ былъ вопросъ о парламентской реформѣ, публичные митинги и ассоціаціи получили еще большее значеніе въ государственной жизни. Въ общихъ чертахъ роль публичныхъ митинговъ въ системѣ англійскихъ политическихъ учрежденій представляется въ слѣдующемъ видѣ.

Митинги являются прежде всего выразителями нуждъ и интересовъ народа, который при посредствѣ ихъ заявляетъ о томъ, что̀ въ данное время тяготитъ, безпокоитъ или волнуетъ его. Если населеніе или извѣстная доля его ощущаетъ вредныя послѣдствія какихъ-лбо законоположеній, или если какія-нибудь особенныя обстоятельства пагубно отражаются на его положеніи, или если въ общественномъ сознаніи созрѣваетъ потребность выдвинуть какой-нибудь новый вопросъ,—собираются митинги, на которыхъ и заявляются эти нужды, интересы и потребности. Они такимъ образомъ становятся извѣстными и обществу, и правительству, которое вслѣдствіе этого получаетъ возможность имѣть всегда отчетливое представленіе о нуждахъ населенія и сообразно съ ними дѣйствовать не ощупью, а вполнѣ сознательно направлять свою дѣятельность въ ту или иную сторону. Эта функція публичныхъ митинговъ тѣсно связана съ основными задачами дѣятельности народныхъ представителей, засѣдающихъ въ Парламентѣ: митинги даютъ матеріалъ и опору для предложеній, вносимыхъ ими въ законодательное собраніе, служатъ важнымъ аргументомъ и хорошей иллюстраціей своевременности или настоятельности тѣхъ или другихъ вопросовъ, возбуждаемыхъ въ Парламентѣ. Еще большее значеніе имѣютъ, — въ особенности имѣли въ разные періоды XIX стол., — митинги, организуемые въ тѣхъ кругахъ населенія, которые или вовсе не представлены, или представлены слабѣе другихъ въ законодательномъ собраніи; въ такихъ случаяхъ митинги служатъ главнымъ орудіемъ мирной и закономѣрной борьбы такихъ слоевъ населенія за свои права.

Въ тѣсной связи съ указаннымъ значеніемъ публичныхъ митинговъ находится другое, не менѣе важное: не

ограничиваясь заявленіемъ о своихъ нуждахъ, населеніе на такихъ собраніяхъ подвергаетъ эти нужды подробному обсужденію. И эта роль ихъ нимало не уменьшается отъ того, что дѣятельное обсужденіе текущихъ вопросовъ совершается и другими путями, — особенно въ печати. Въ этомъ отношеніи оба указанные органа общественнаго мнѣнія,—пресса и митинги—взаимно другъ друга дополняютъ, другъ другу помогаютъ. Иногда печать выдвигаетъ на очередь вопросы, которые затѣмъ даютъ поводъ къ оживленнымъ проявленіямъ общественнаго движенія въ формѣ митинговъ; иногда же митингамъ принадлежитъ иниціатива въ возбужденіи вопросовъ, которые становятся темою дѣятельнаго обсужденія на столбцахъ и страницахъ періодической и неперіодической печати. Въ дѣлѣ выясненія и дебатированія различныхъ вопросовъ на сторонѣ митинговъ нерѣдко оказывается значительное преимущество передъ печатью въ томъ отношеніи, что они являются болѣе непосредственнымъ и болѣе внушительнымъ выраженіемъ взглядовъ и желаній населенія. Особенно рельефно выступаетъ это преимущество въ тѣхъ случаяхъ, когда митинги служатъ ареною для выясненія тѣхъ или другихъ вопросовъ руководителями и видными дѣятелями общественныхъ группъ или политическихъ партій, когда ораторами передъ многолюднымъ собраніемъ выступаютъ Гладстонъ и Морлей, или Сольсбери и Чемберленъ, выясняющіе справедливость, своевременность и общественную пользу того или другого рѣшенія какого-нибудь важнаго вопроса.

Можно отмѣтить еще одно существенное значеніе публичныхъ митинговъ въ Англіи. Они служатъ тамъ органомъ контроля страны надъ управленіемъ какъ внѣшними, такъ и внутренними дѣлами. Облекая своего представителя въ Парламентѣ обширными полномочіями участія въ рѣшеніи жизненныхъ вопросовъ, населеніе подвергаетъ его предварительному испытанію, которое и совершается, главнымъ образомъ, при посредствѣ публичныхъ митинговъ: избиратели подаютъ свои голоса въ пользу того изъ кандидатовъ, программа котораго полнѣе и вѣрнѣе выражаетъ ихъ интересы и стремленія, на котораго они спокойнѣе могутъ возложить защиту этихъ интересовъ. Ввѣривъ ее сво-

ему представителю, избиратели и впослѣдствіи зорко слѣдятъ за его дѣятельностью въ Парламентѣ; по крайней мѣрѣ однажды въ годъ каждый членъ Палаты Общинъ считаетъ своимъ долгомъ отдать избирателямъ отчетъ въ своемъ образѣ дѣйствій, что и совершается опять-таки на публичныхъ митингахъ. Контролируя своихъ представителей и вліяя на нихъ, населеніе этимъ самымъ осуществляетъ постоянный надзоръ надъ дѣйствіями Парламента, а слѣдовательно и всей правительственной системы, сила которой покоится на довѣріи страны; въ оцѣнкѣ же степени этого довѣрія весьма большую роль играютъ именно публичные митинги.

При такихъ условіяхъ понятно, что публичные митинги и, наряду съ ними, всевозможныя ассоціаціи и союзы являются важнымъ политическимъ институтомъ, значеніе котораго отчетливо выступаетъ въ исторіи Англіи, начиная съ половины XVIII ст. Изъ многихъ поучительныхъ примѣровъ достаточно указать хотя нѣкоторые.

Такъ, въ ряду союзовъ, игравшихъ видную роль, обращаетъ на себя вниманіе, еще въ эпоху XVIII ст., основанная въ 1787 г. ассоціація съ цѣлью уничтоженія торговли невольниками. Это общество соединило въ своихъ рядахъ представителей всѣхъ классовъ, безъ различія политическихъ и религіозныхъ направленій. Во главѣ его стали наиболѣе выдающіеся по уму и образованію дѣятели того времени. Пропаганда великой гуманной идеи велась безъ всякихъ насилій, путемъ убѣжденія, путемъ ея разъясненія и распространенія сознанія необходимости реформы при посредствѣ печати, публичныхъ рѣчей и парламентскихъ петицій. Черезъ двадцать лѣтъ благородная цѣль была достигнута: торговля невольниками была отмѣнена законодательнымъ путемъ (въ 1807 году).

Исторія Англіи въ XIX вѣкѣ представляетъ длинный рядъ чрезвычайно важныхъ политическихъ и общественныхъ реформъ. Проведеніе ихъ въ жизнь есть въ значительной степени дѣло ассоціацій и публичныхъ митинговъ. Парламентская реформа 1832 года, имѣвшая столь благодѣтельныя послѣдствія для политическаго развитія Англіи, надолго была бы отсрочена, если бы не энергическая дѣя-

тельность многочисленныхъ союзовъ, выяснившихъ необходимость этой реформы, сдѣлавшихъ сознаніе ея достояніемъ общественнаго мнѣнія и тѣмъ подготовившихъ ея осуществленіе законодательнымъ путемъ. То же слѣдуетъ сказать и о послѣдующихъ двухъ парламентскихъ реформахъ 1867 и 1884 гг.

Далѣе, всѣмъ конечно извѣстна исторія отмѣны въ 1846 году хлѣбныхъ законовъ, имѣвшей огромное значеніе для экономической политики не одной только Англіи, но и многихъ другихъ государствъ. Когда въ 1838 году была образована Лига съ цѣлью отмѣны хлѣбныхъ законовъ (Anti-Corn-Law League), обѣ палаты Парламента, выдающіеся государственные дѣятели всѣхъ партій, лэндлорды и фермеры упорно стояли за запретительныя пошлины на хлѣбъ; купцы, мануфактуристы и большинство городского населенія въ общемъ были совершенно равнодушны къ дѣлу свободной торговли. Ассоціація дѣятельно принялась за распространеніе своихъ идей, употребляя съ этой цѣлью всѣ бывшія въ ея распоряженіи средства. Появилась масса періодическихъ изданій, памфлетовъ и брошюръ, проникнутыхъ началами свободной торговли. Устраивались повсемѣстно публичные митинги, на которыхъ эти начала развивались и разъяснялись въ живой рѣчи. И черезъ нѣсколько лѣтъ мирная, спокойная, прибѣгавшая лишь къ законнымъ средствамъ агитація Лиги, во главѣ которой стояли извѣстные Кобденъ и Брайтъ, увѣнчалась полнымъ успѣхомъ: въ 1846 году хлѣбные законы были отмѣнены парламентскимъ актомъ.

Къ числу знаменательныхъ реформъ, осуществленію которыхъ сильно содѣйствовали союзы и собранія, надо отнести также и эманципацію католиковъ (въ 1829 году), уравнявшую ихъ въ отношеніи политическихъ правъ съ членами англиканской церкви.

Но, наряду съ указанными фактами, англійская политическая жизнь минувшихъ столѣтій представляетъ нѣсколько примѣровъ противоположнаго характера. Таковы дѣятельность нѣкоторыхъ демократическихъ обществъ въ эпоху французской революціи, затѣмъ нѣсколько разъ возобновлявшаяся (въ 1830—31, 1840, 1843, 1848 гг.) въ Ирландіи агитація въ пользу отдѣленія ея отъ Англіи, наконецъ, дви-

женіе среди рабочихъ классовъ въ первой половинѣ прошлаго столѣтія, извѣстное подъ названіемъ „Чартизма“ (Chartism, 1837—1848 гг.). Всѣ эти движенія сопровождались крайними проявленіями возбужденія, нерѣдко принимавшаго революціонный характеръ и представлявшаго серьезную опасность для общественнаго спокойствія и государственнаго порядка. Эти крайнія проявленія вызывали рѣзкій отпоръ какъ со стороны правительства, такъ и со стороны самого общества. Они послужили поводомъ къ цѣлому ряду законодательныхъ ограниченій свободы союзовъ и собраній. Нѣкоторыя изъ нихъ имѣли временный характеръ, другія остаются въ силѣ и по настоящее время.

Большая часть относящихся сюда законоположеній изданы въ царствованіе Георга III; они были вызваны различными проявленіями крайней радикальной партіи, дѣйствовавшей въ значительной степени подъ вліяніемъ французской революціи. Таковы статуты 1797 и 1799 гг., дополненные и видоизмѣненные въ послѣдующіе годы царствованія Георга III, а также отчасти и въ царствованіе королевы Викторіи. Въ силу этихъ законоположеній [1] признаются противозаконными союзами (unlawful combinations) всѣ общества, члены которыхъ примутъ на себя клятвенное обязательство (an oath or engagement) участвовать въ какомъ-либо мятежномъ предпріятіи, или не обнаруживать какого-либо противозаконнаго общества, или не давать показаній о комъ-либо изъ членовъ такого союза и т. п. Противозаконными признаются, далѣе, всѣ тѣ общества, въ которыхъ будутъ члены, имена коихъ не будутъ извѣстны всему составу общества, а также и тѣ общества, которыя имѣютъ развѣтвленія и путемъ особыхъ комиссій или делегацій вступаютъ въ сношенія съ другими обществами. Лица, дѣлающіяся членами такихъ противозаконныхъ обществъ или содѣйствующія имъ, поощряющія или поддерживающія ихъ, подлежатъ уголовному преслѣдованію, результатомъ котораго можетъ быть тюремное заключеніе на срокъ не свыше двухъ лѣтъ или

---

[1] Stephen. New Commentaries on the Laws of England. 14 Edit. by E. Jenks. Lond. 1903. Томъ IV, стр. 166 и слѣд.

такъ называемая penal servitude [2] на срокъ не болѣе семи и не менѣе трехъ лѣтъ. Принужденіе, насиліе въ принятіи клятвенныхъ обязательствъ, о которыхъ было упомянуто, не можетъ служить оправданіемъ, если въ четырехдневный промежутокъ времени послѣ того данное лицо не сообщитъ обо всемъ случившемся мировому судьѣ или ближайшему своему начальнику, если это лицо принадлежитъ къ войску или флоту. Подъ указанныя запрещенія не подходятъ дозволенныя масонскія ложи, общества, созданныя на началахъ дѣйствующихъ законовъ, собранія квакеровъ, а также ассоціаціи религіознаго, научнаго или благотворительнаго характера. Съ другой стороны, постановленія о клятвенныхъ обязательствахъ не распространяются ни на какія заявленія, разъ только они одобрены двумя мировыми судьями.

Таковы существеннѣйшія черты немногосложнаго англійскаго законодательства о союзахъ.

Что касается собраній или публичныхъ митинговъ, то въ этомъ отношеніи требованія англійскаго права отличаются значительною неопредѣленностью. Въ Англіи нѣтъ спеціальнаго законодательства о митингахъ, которое предписывало бы опредѣленныя условія для ихъ устройства. Какъ выше сказано, право устраивать публичные митинги составляетъ тамъ одно изъ проявленій основного права индивидуальной, личной свободы. Предѣлы пользованія этимъ правомъ устанавливаются не особымъ законодательствомъ, а общимъ принципомъ отвѣтственности предъ судомъ каждаго отдѣльнаго лица и любой группы лицъ за ихъ дѣйствія. Поэтому границы этого права слѣдуетъ искать въ судебной практикѣ, въ судебныхъ прецедентахъ. Не вдаваясь въ подробности, отмѣтимъ лишь наиболѣе существенныя положенія въ этомъ отношеніи, главнымъ образомъ, по вопросу о законности или незаконности собраній (митинговъ). Незаконнымъ митингомъ по англійскому праву считается „собраніе лицъ, которыя имѣютъ намѣреніе произвести нарушеніе общественнаго спокойствія, или дѣйствительно производятъ его, или

---

[2] Водвореніе въ какой-либо опредѣленной мѣстности, при чемъ обвиненный можетъ быть подвергаемъ различнаго рода принудительнымъ работамъ (Stephen. IV. стр. 398 и сл.).

же побуждаютъ другихъ основательно опасаться такого нарушенія". Это дѣйствительное или предполагаемое нарушеніе спокойствія есть, такъ сказать, существенный признакъ или „свойство", заключающееся въ терминѣ „незаконное собраніе". На основѣ этого признака можно составить болѣе точное опредѣленіе „незаконнаго собранія". „Оно можетъ быть опредѣлено, какъ собраніе трехъ или болѣе человѣкъ, которые 1) собираются, чтобы нарушить, или, собравшись, нарушаютъ общественное спокойствіе; или 2) собираются съ цѣлью совершить открытой силою преступленіе; или 3) собираются для какой нибудь общей цѣли (безъ различія, будетъ ли она законна или нѣтъ) такъ, что даютъ спокойнымъ людямъ основательныя причины бояться нарушенія спокойствія, или, наконецъ, 4) собираются съ явною цѣлью вызвать недовольство въ подданныхъ, презрѣніе къ установленнымъ законамъ, конституціи и правительству государства, съ тѣмъ, чтобы привести въ исполненіе противозаконный заговоръ или приготовиться къ его исполненію" (Дайси, русс. пер. с. 350).

Извѣстныя ограниченія въ отношеніи къ устройству митинговъ подъ открытымъ небомъ вытекаютъ изъ обязанности органовъ власти охранять свободу движенія на улицахъ, площадяхъ и пр. Въ огражденіе этой свободы могутъ быть недопускаемы и могутъ подлежать разсѣянію какія-либо сборища въ мѣстахъ публичнаго движенія. Въ виду этого практикою выработано обыкновеніе, по которому при устройствѣ шествій и вообще въ случаѣ политическихъ демонстрацій организаторы ихъ предварительно заявляютъ о нихъ органамъ полиціи и входятъ съ ними въ соглашеніе относительно времени и пути слѣдованія процессіи. Въ связи съ этимъ можно указать на законъ 1872 г. о паркахъ (Parks Regulation Act.), который предусматриваетъ потребность въ предоставленіи части парка для публичныхъ собраній, для чего администрація парка устанавливаетъ извѣстныя правила.

Нѣкоторое ограниченіе въ отношеніи къ мѣсту публичныхъ митинговъ заключаетъ въ себѣ актъ 1817 г., который объявляетъ незаконнымъ собраніе въ числѣ свыше пятидесяти человѣкъ, происходящее на улицѣ, въ скверѣ или на площади въ разстояніи одной мили отъ воротъ парламент-

скаго зданія во время засѣданій парламента или одной изъ его палатъ.

Франція.

Въ декларацiи правъ человѣка и гражданина нѣтъ упоминанія о свободѣ союзовъ и собраній [1]. Право устраивать собранія получаетъ признаніе впервые въ декретѣ 14 декабря 1789 г. объ устройствѣ муниципалитетовъ. Въ силу 62 ст. этого декрета, „граждане имѣютъ право собираться, мирно и безъ оружія, въ частныя собранія, для составленія обращеній и петицій, подлежащихъ представленію въ муниципальный совѣтъ, или въ управленія департамента и округа, или въ законодательный корпусъ, или королю,— подъ условіемъ извѣщенія муниципальныхъ властей о времени и мѣстѣ этихъ собраній, при чемъ послѣднія, для представленія этихъ обращеній и петицій, могутъ избирать депутаціи въ числѣ не болѣе 10 человѣкъ“. О свободѣ собраній—и также союзовъ—находимъ категорическое упоминаніе въ законѣ, изданномъ въ концѣ 1790 года (онъ былъ изданъ по поводу частнаго случая, но заключаетъ въ себѣ норму общаго характера): „граждане имѣютъ право собираться мирнымъ образомъ и составлять изъ себя свободныя общества, подъ условіемъ соблюденія общихъ законовъ“. Наконецъ, конституція 3 сентября 1791 г. гарантируетъ „за гражданами свободу собираться мирно и безъ оружія, съ условіемъ соблюденія полицейскихъ законовъ (en satisfaisant aux lois de police)“. Но никакого „полицейскаго закона“ по этому предмету не было издано, и фактически свобода собраній ничѣмъ не была ограничена.

Союзы и собранія начали быстро развиваться и, по мѣрѣ развитія революціоннаго движенія, пріобрѣтать все болѣе и болѣе агрессивный характеръ. Учредительное Собраніе нашло нужнымъ подвергнуть ихъ нѣкоторымъ ограниченіямъ. Такъ, уже законами 1791 г. (въ маѣ и сентябрѣ)

---

[1] Ее однако можно вывести изъ постановленія ст. 11 декларацiи: „Свободное сообщеніе мыслей и взглядовъ есть одно изъ драгоцѣннѣйшихъ правъ человѣка“.

оно воспретило обществамъ представлять коллективныя петиціи, публиковать свои обсужденія, присвоивать себѣ политическое существованіе, призывать къ себѣ (mander à leur barre) должностныхъ лицъ или даже простыхъ гражданъ и вообще затруднять дѣйствія установленныхъ властей; нарушителямъ этихъ требованій законъ угрожаетъ исключеніемъ на два года изъ списковъ полноправныхъ гражданъ, съ лишеніемъ права въ теченіе этого времени отправлять какія бы то ни было общественныя функціи.

Въ 1793 году, какъ извѣстно, наступила страшная эпоха террора, безграничнаго произвола крайнихъ демагоговъ. Умѣренные элементы Законодательнаго Собранія, стремившіеся сдержать въ границахъ законности и порядка потокъ революціоннаго движенія, были побѣждены и должны были уступить руководящую роль крайнему направленію партіи якобинцевъ. Управленіе государствомъ,—если только можно приложить этотъ терминъ къ тому режиму, подъ которымъ жила въ то время Франція,—перешло въ руки безконечнаго ряда обществъ и клубовъ, во главѣ которыхъ находился извѣстный Club des Jacobins. Они сдѣлались фактически органами правительства, повсемѣстно они слѣдили за дѣятельностью должностныхъ лицъ, донося комитету общественнаго спасенія о всѣхъ тѣхъ, гражданскія чувства которыхъ (le civisme) представлялись сомнительными. Этимъ обществамъ приходилось нерѣдко встрѣчать рѣзкій отпоръ со стороны мѣстныхъ властей. Въ виду этого и былъ изданъ драконовскій декретъ 25 іюля 1793 года, установившій строжайшія наказанія (десять лѣтъ каторжной работы) для тѣхъ должностныхъ лицъ, которыя осмѣлятся воспрепятствовать собраніямъ или закрывать народныя общества.

Но уже въ томъ же 1793 году началась реакція противъ безграничной свободы, которая была предоставлена союзамъ и проявила себя въ цѣломъ рядѣ безпорядковъ. Законъ 30 октября (9 brumaire an II) запрещаетъ клубы и общества женщинъ и, съ другой стороны, дѣлаетъ засѣданія всякаго рода обществъ публичными. Декретъ 1794 года (25 вандемьера года III) установилъ еще большія ограниченія. Онъ запрещаетъ всякаго рода соединенія, федераціи, а также и коллективныя сношенія между обществами. Онъ

возстановляетъ также запрещеніе подавать коллективныя петиціи. Этотъ декретъ не уничтожилъ, однако, свободы ассоціаціи; всякое общество имѣетъ право собираться, но лишь подъ условіемъ изолированности. Главная цѣль этого закона состояла въ томъ, чтобы прекратить федерацію различныхъ обществъ, которыя угрожали обратиться въ сложную и опасную организацію въ разныхъ частяхъ Франціи. Декретъ обязываетъ бюро каждаго общества немедленно же составить подробный списокъ всѣхъ членовъ и представить экземпляръ его мѣстной власти. Этотъ законъ является оружіемъ, которымъ Національный Конвентъ имѣлъ въ виду сломить якобинскую партію, стремившуюся выставить противъ Конвента новую силу, при посредствѣ безконечнаго ряда аффиліацій, которыя якобинскій клубъ разсѣялъ по всей территоріи.—Въ томъ же году якобинскій клубъ былъ закрытъ.

Конституція 1795 года (5 фруктид. год. III) заключаетъ въ себѣ рядъ постановленій о союзахъ, которыя воспроизводятъ существенныя черты прежнихъ ограничительныхъ законовъ. Не могутъ быть образуемы корпораціи и союзы, противные общественному порядку, при чемъ никакое собраніе гражданъ не можетъ присвоивать себѣ названіе „народнаго“ (société populaire). Ни одно общество, занимающееся вопросами политическими, не можетъ ни сноситься съ другими, ни соединиться (s'affilier) съ ними; на публичныхъ засѣданіяхъ не должно быть проводимо различіе между членами общества и посѣтителями (sociétaires et assistants); членамъ воспрещается носить какіе-либо внѣшніе знаки того общества, къ которому они принадлежатъ. Въ силу того положенія, которымъ конституція воспрещаетъ всякія общества, противныя общественному порядку, на другой же день по обнародованіи конституціи изданъ былъ декретъ о закрытіи клубовъ и такъ назыв. sociétés populaires. Изложенныя ограниченія имѣли въ виду, главнымъ образомъ, политическіе союзы; общества же, служащія цѣлямъ научнымъ, литературнымъ и художественнымъ, пользовались полною свободой.

Консульская и императорская конституціи ничего не говорятъ о союзахъ, и новое законодательство по этому пред-

мету появилось лишь въ 1810 году. Въ этомъ году былъ изданъ уголовный кодексъ (Code pénal), который въ рядѣ статей (291—294) устанавливалъ слѣдующій режимъ. Правительственное дозволеніе необходимо для всѣхъ союзовъ, которые состоятъ не менѣе, чѣмъ изъ 20 лицъ, и имѣютъ цѣлью собираться ежедневно или въ опредѣленные дни для занятія предметами религіозными, литературными, политическими или другими. Общество обязано подчиниться условіямъ, какія найдетъ нужнымъ установить для него государственная власть. Общество, образованное безъ дозволенія или нарушившее установленныя для него условія, подлежитъ закрытію, а его руководители или администраторы подвергаются, сверхъ того, штрафу.

Уголовный кодексъ говоритъ лишь объ ассоціаціяхъ; что же касается собственно собраній (réunions), то они продолжали регулироваться принципомъ свободы [1].

Постановленія кодекса объ ассоціаціяхъ были изложены въ такой формѣ, которая открывала возможность легкаго отступленія отъ закона. Многія общества, не разсчитывавшія получить правительственное разрѣшеніе, дробились на мелкія группы, каждая съ числомъ членовъ менѣе установленной нормы (20-ти), чтобы такимъ образомъ избѣжать примѣненія къ себѣ постановленій уголовнаго кодекса. Въ первые же годы іюльской монархіи одно революціонное общество (Société de Droits de l'homme) быстрыми успѣхами своего развитія обратило на себя серьезное вниманіе правительства, которое и выработало особыя нормы, съ цѣлью устранить возможность отступленія отъ закона. Законъ 10-го

---

[1] Полагали, что свобода собраній покоится на принципахъ 1789 г. и на указанномъ выше постановленіи конституціи 1791 г. и что издававшіеся въ разное время ограничительные декреты имѣли лишь временный характеръ. Правительство, замѣчаетъ по этому поводу проф. Бертелеми, не отвергая этой аргументаціи, указывало, что внесенное въ текстъ закона 1791 г. постановленіе („en satisfaisant aux lois de police") даетъ ему право воспретить, полицейскимъ распоряженіемъ, любое публичное собраніе. Этимъ правомъ воспользовался Гизо для противодѣйствія кампаніи „національныхъ банкетовъ", предпринятой въ 1848 г. оппозиціей. Это, какъ извѣстно, послужило однимъ изъ главныхъ поводовъ къ революціи, низвергшей Людовика-Филиппа. См. Berthélemy, стр. 281—282.

апрѣля 1834 г. распространилъ постановленія уголовнаго кодекса и на тѣ ассоціаціи, которыя представляются раздѣленными на мелкія группы, въ совокупности своей превышающія установленную норму. Съ другой стороны, уголовный кодексъ въ своихъ карательныхъ постановленіяхъ предусматривалъ ассоціаціи, собранія которыхъ происходятъ ежедневно или въ опредѣленные дни. Этимъ обстоятельствомъ также пользовались для отступленія отъ закона, путемъ устройства собраній въ неправильные періоды и въ не указываемые заранѣе дни. Поэтому законъ 1834 года требуетъ правительственнаго разрѣшенія и для тѣхъ ассоціацій, которыя имѣютъ свои собранія и не въ опредѣленные дни. Этотъ законъ увеличиваетъ также размѣръ отвѣтственности за неисполненіе его требованій и распространяетъ ее не только на руководителей и администраторовъ ассоціаціи, но и вообще на членовъ ея. Наконецъ, по этому закону „данное правительствомъ разрѣшеніе можетъ быть во всякое время взято обратно“, такъ что ассоціаціи могли быть упраздняемы дискреціонною властью правительства, безъ указанія мотивовъ и безъ права обжалованія такихъ распоряженій.

Послѣ февральской революціи конституція 1848 года провозгласила свободнымъ право гражданъ составлять союзы и собираться „мирнымъ образомъ и безъ оружія“. Предѣломъ этой свободы конституція объявляетъ „права или свободу другихъ и общественную безопасность“. Вскорѣ, однако, эта свобода была значительно ограничена, сначала предоставленнымъ правительству законами 1849, 1850 и 1851 годовъ правомъ „воспрещать клубы и другія общественныя собранія, которыя по характеру своему способны компрометировать общественную безопасность“, а затѣмъ спеціальнымъ декретомъ 25-го марта 1852 года, возстановившимъ прежнія ограниченія. Вотъ существеннѣйшія черты новаго законодательства, имѣвшія примѣненіе одинаково какъ къ союзамъ, такъ и къ собраніямъ. Во 1-хъ, всякіе политическіе союзы, какъ тайные, такъ и открыто существующіе, а также клубы и публичныя политическія собранія подлежатъ безусловному воспрещенію; во 2-хъ, всякіе союзы и публичныя собранія, число членовъ которыхъ свыше 20-ти, ка-

ковы бы ни были ихъ предметы и задачи (религіозныя, экономическія, научныя, литературныя и даже избирательныя), должны необходимо получить предварительное разрѣшеніе правительства; въ 3-хъ, свободными отъ него являются лишь союзы и собранія, число членовъ которыхъ не превышаетъ 20-ти.

Во второй половинѣ царствованія Наполеона III былъ предпринятъ рядъ реформъ въ либеральномъ духѣ. Между прочимъ онѣ коснулись и занимающаго насъ предмета. Законъ 6-го іюня 1868 г. въ значительной степени устраняетъ тѣ стѣснительныя условія, въ которыхъ находились собранія. Въ силу этого закона, въ нѣкоторыхъ случаяхъ собранія могутъ имѣть мѣсто безъ предварительнаго разрѣшенія правительства. Необходимость этого разрѣшенія сохраняется только для тѣхъ собраній, которыя имѣютъ своимъ предметомъ обсужденіе политическихъ или религіозныхъ вопросовъ. Исключеніемъ въ этомъ отношеніи являются лишь собранія избирательныя, которыя могутъ имѣть мѣсто безъ предварительнаго разрѣшенія въ періодъ времени, слѣдующій за обнародованіемъ декрета о созывѣ избирательной коллегіи и до пятаго дня по окончаніи выборовъ. Что касается до всѣхъ прочихъ собраній, имѣющихъ своимъ предметомъ вопросы научные, литературные, художественные, промышленные и пр., то они могутъ имѣть мѣсто безъ предварительнаго разрѣшенія. Отъ нихъ требуется лишь заблаговременное заявленіе (не менѣе, какъ за три дня), съ обозначеніемъ времени и мѣста собранія, а также и предмета его, за подписью семи лицъ, имѣющихъ жительство въ той общинѣ, гдѣ предполагается собраніе. Собраніе должно происходить непремѣнно въ закрытомъ помѣщеніи и имѣть бюро (изъ предсѣдателя и двухъ ассистентовъ), на обязанности котораго лежитъ наблюденіе за порядкомъ.

Законъ 1868 года имѣетъ въ виду лишь собранія— réunions publiques; что же касается до союзовъ, ассоціацій, то они продолжали регулироваться постановленіями уголовнаго кодекса (ст. 291—294) и закона 1834 года до изданія спеціальнаго закона 1 іюля 1901 года объ ассоціаціяхъ. Право же устройства собраній регулируется въ настоящее

время закономъ 30 іюня 1881 года (La loi sur les réunions publiques).

Сущность этого закона выражена слѣдующимъ образомъ въ докладѣ, который сопровождалъ внесеніе его въ законодательное собраніе: „новый законъ даетъ гражданамъ возможность собираться, когда они хотятъ, гдѣ они хотятъ, и обсуждать все то, что они пожелаютъ. Сохраняемыя закономъ формальности представляютъ собою не преграды, а гарантіи какъ для самихъ гражданъ, такъ и для правительства“.

По этому закону, общественныя собранія, каковъ бы ни былъ предметъ ихъ, не подлежатъ болѣе предварительному разрѣшенію правительства. Законъ ограничивается лишь требованіемъ заблаговременнаго заявленія, за 24 часа до начала собранія, со стороны двухъ лицъ, изъ которыхъ одно должно имѣть мѣстожительство въ данной общинѣ. Это заявленіе представляется въ Парижѣ—префекту полиціи, въ департаментахъ и округахъ—префекту и супрефекту, а въ прочихъ мѣстахъ—мэру общины. Въ представленіи этихъ заявленій выдается расписка. Суточный срокъ представленія заявленія сокращается до двухъ часовъ для собраній избирательныхъ.

Въ заявленіи должна быть указана цѣль собранія—имѣетъ ли она своимъ предметомъ публичное чтеніе (conférence), или публичное обсужденіе какого-нибудь вопроса, или же избирательныя цѣли. Собранія не могутъ имѣть мѣста на улицахъ или дорогахъ (sur la voie publique); но, съ другой стороны, не требуется, какъ это было ранѣе (по зак. 1868 г.), чтобы оно непремѣнно происходило въ закрытомъ помѣщеніи. Такимъ образомъ, они могутъ имѣть мѣсто и на открытомъ воздухѣ, однимъ словомъ, въ любомъ мѣстѣ, лишь бы оно не составляло voie poblique. Здѣсь законъ имѣетъ въ виду предупрежденіе безпорядковъ, могущихъ произойти отъ стѣсненія уличнаго движенія. Собранія не могутъ происходить позднѣе 11 часовъ вечера, за исключеніемъ лишь тѣхъ мѣстностей, въ которыхъ не означенъ болѣе поздній часъ для закрытія публичныхъ мѣстъ (кафе, ресторановъ и т. п.).

Каждое собраніе должно имѣть избираемое имъ бюро, по крайней мѣрѣ, изъ трехъ лицъ. На обязанности его лежитъ соблюденіе порядка, предотвращеніе нарушенія законовъ, сохраненіе за собраніемъ характера его, указаннаго въ заявленіи, а также воспрещеніе произносить рѣчи, противныя общественному порядку и добрымъ нравамъ или представляющія собою возбужденіе къ совершенію какого-либо преступленія.

Правительственные органы (префектъ, супрефектъ или мэръ) могутъ командировать для присутствованія въ собраніи должностное лицо административное или судебное. Оно имѣетъ право закрыть собраніе, но лишь въ двухъ случаяхъ: во 1) если того требуетъ бюро; во 2) въ случаѣ насилій (collisions et voies de fait).

Въ изложенныя нормы закономъ 28 марта 1907 г. внесено существенное измѣненіе: отмѣнена обязательность предварительнаго заявленія о собраніи. По этому закону—„публичныя собранія, каковъ бы ни былъ ихъ предметъ, могутъ быть устраиваемы безъ предварительнаго заявленія“. Всѣ остальныя детали закона 1881 г. сохраняютъ свою силу.

Что касается союзовъ, ассоціацій, то они въ настоящее время регулируются зако номъ 1 іюля 1901 года, существенно измѣнившимъ тотъ режимъ, которому до сихъ поръ подлежали всякаго рода союзы, преслѣдующіе не-матеріальныя задачи.

По ст. 1 закона 1901 г., „ассоціація есть соглашеніе двухъ или нѣсколькихъ лицъ, по которому они отдаютъ свои познанія или свои силы на постоянное служеніе какой либо цѣли, не имѣющей въ виду извлеченія выгодъ. Условіемъ законности ассоціаціи является подчиненіе ея основнымъ правовымъ началамъ, имѣющимъ примѣненіе къ договорамъ и обязательствамъ“.

Изъ опредѣленія, выраженнаго въ этой статьѣ, вытекаетъ, что закономъ 1901 г. регулируются всякаго рода союзы, преслѣдующіе не-матеріальныя задачи, каковы союзы политическіе, научные, литературные, художественные, благотворительные и др. (общества и товарищества промышленныя, торговыя и иныя, преслѣдующія какія либо матеріальныя выгоды, регулируются особыми законодательными нор-

мами гражданскаго кодекса, торговаго кодекса, которыя ни въ чемъ не измѣняются закономъ объ ассоціаціяхъ).

Всякаго рода ассоціаціи могутъ быть образуемы свободно безъ особаго разрѣшенія, лишь бы не имѣлось въ виду „что либо недозволенное (illicite), противное законамъ и добрымъ нравамъ, или направленное къ причиненію ущерба цѣлости національной территоріи или республиканской формѣ правленія“; въ противномъ случаѣ ассоціація почитается „недѣйствительною“ (est nulle et de nul effet).

Законъ 1901 г. различаетъ три вида ассоціацій: 1) ассоціаціи незаявленныя, 2) ассоціаціи заявленныя и 3) ассоціаціи заявленныя и признанныя общественно-полезными.

Ассоціаціи незаявленныя образуются простымъ соглашеніемъ участвующихъ въ нихъ лицъ безъ предварительнаго заявленія и какихъ либо формальностей, но такія ассоціаціи не пользуются никакими юридическими правами (вчинять судебные иски, отвѣчать по нимъ, владѣть недвижимостью и т. п.).

Объ ассоціаціи, желающей пользоваться юридическими правами, должно быть представлено предварительное заявленіе (déclaration préalable) въ префектуру того департамента или въ супрефектуру того округа, въ которомъ будетъ находиться управленіе ассоціаціи. Въ заявленіи должны быть указаны названіе и задача ассоціаціи, мѣсто нахожденія ея учрежденій, а также имена, профессіи и мѣста жительства тѣхъ лицъ, на которыхъ въ какомъ либо качествѣ возлагается завѣдываніе или управленіе ассоціаціею. При заявленіи долженъ быть представленъ уставъ ассоціаціи въ двухъ экземплярахъ. Несоблюденіе этихъ требованій карается денежною пенею отъ 16 до 200 франковъ, а при повтореніи—пенею въ двойномъ размѣрѣ. Тою же пенею карается несоблюденіе дальнѣйшаго требованія ст. 5 объ обязанности доводить до свѣдѣнія, въ трехмѣсячный срокъ, о всѣхъ перемѣнахъ въ управленіи ассоціацій, а также о всѣхъ измѣненіяхъ, вносимыхъ въ ихъ уставы.

Заявленныя ассоціаціи, становясь юридическими лицами, могутъ, безъ какого-либо спеціальнаго разрѣшенія, вчинять иски и отвѣчать по нимъ, а также пріобрѣтать, владѣть и управлять, помимо пособій отъ государства, де-

партаментовъ и коммунъ: 1) взносами своихъ членовъ или суммами, уплачиваемыми единовременно взамѣнъ этихъ взносовъ, при чемъ суммы эти не могутъ превышать 500 фр.; 2) помѣщеніемъ для администраціи ассоціаціи и для собраній членовъ послѣдней; 3) недвижимостями вполнѣ необходимыми (strictement necessaires) для осуществленія задачи, которую ставятъ себѣ ассоціаціи.

Ассоціаціи могутъ пріобрѣсти болѣе широкія права путемъ признанія ихъ „общественно-полезными" (d' utilité publique) въ силу декретовъ, издаваемыхъ въ формѣ административныхъ регламентовъ.

Важнѣйшимъ преимуществомъ такихъ ассоціацій является право получать дары и легаты на условіяхъ, предусматриваемыхъ ст. 910 гражданскаго кодекса и закономъ 4 февраля 1901 г. [1] Не разрѣшается принимать дары движимые или недвижимые подъ условіемъ сохраненія за дарителями пожизненнаго пользованія.

Ассоціаціи, признанныя общественно-полезными, могутъ совершать всѣ акты гражданскаго оборота, не воспрещаемые ихъ уставами, но онѣ не могутъ имѣть въ своемъ владѣніи или пріобрѣтать какія-либо недвижимости кромѣ необходимыхъ для цѣлей, ими преслѣдуемыхъ. Всѣ цѣнности ассоціаціи должны быть помѣщены въ именныхъ бумагахъ.

Закрытіе ассоціаціи можетъ быть или добровольное по соглашенію участниковъ ея, или вынужденное, путемъ вмѣшательства власти.

По отношенію къ вынужденному закрытію ассоціаціи законъ устанавливаетъ судебный порядокъ. Административная власть можетъ закрыть ассоціацію лишь въ исключительныхъ случаяхъ, предусмотрѣнныхъ статьею 12-ю.

Разсмотримъ сначала нормальныя условія закрытія ассоціаціи въ судебномъ порядкѣ.

---

[1] Ст. 910 гражданскаго кодекса обусловливаетъ полученіе дара или легата особымъ разрѣшеніемъ (décret d'autorisation). Законъ 4 февраля 1901 г. устанавливаетъ необходимость разрѣшенія префекта для принятія даровъ и легатовъ въ формѣ движимости безъ ограниченія суммы, а въ формѣ недвижимости—цѣнностью до 3.000 фр. Для принятія недвижимости цѣнностью свыше 3.000 фр. необходимъ декретъ.

По статьѣ 7-й, „въ случаяхъ недѣйствительности, предусматриваемой статьею 3-й, о закрытіи ассоціаціи постановляется рѣшеніе гражданскаго суда, либо по прошенію всякаго заинтересованнаго лица, либо по представленію прокурорскаго надзора. Въ случаѣ нарушенія постановленій ст. 5, закрытіе ассоціаціи можетъ послѣдовать по просьбѣ всякаго заинтересованнаго лица или прокурорскаго надзора".

Въ послѣднемъ случаѣ мѣра закрытія является факультативною, и примѣненіе ея зависитъ отъ признанія судомъ существеннымъ или несущественнымъ того нарушенія, которое подастъ поводъ къ возбужденію ходатайства; въ менѣе важныхъ случаяхъ судъ можетъ ограничиться наложеніемъ денежной пени за несоблюденіе требованій ст. 5.

Что касается перваго случая, то мѣра закрытія ассоціаціи представляется обязательною тогда, когда передъ судомъ выяснено, что ассоціація подходитъ подъ одно изъ условій недѣйствительности, предусматриваемыхъ статьею 3-ю, т. е. когда она преслѣдуетъ „что либо недозволенное, противное законамъ, добрымъ нравамъ или имѣетъ своей цѣлью причиненіе ущерба цѣлости національной территоріи и республиканской формѣ правленія".

При обсужденіи въ Парламентѣ этой статьи имѣли мѣсто интересныя пренія, вызвавшія разъясненіе нѣкоторыхъ вопросовъ, существенныя для надлежащаго пониманія текста статьи.

Термины „что либо недозволенное, противное законамъ, добрымъ нравамъ" заимствованы изъ постановленій ст. 1131 и 1133 Гражданскаго Кодекса, устанавливающихъ условія, которымъ должны отвѣчать договоры и обязательства въ отношеніи къ ихъ цѣли. По ст. 1131, обязательство, имѣющее своей цѣлью нѣчто недозволенное (cause illicite), не можетъ имѣть никакой силы, а ст. 1133 даетъ опредѣленіе понятія cause illicite: „la cause est illicite quand elle est prohibée par la loi, contraire aux bonnes moeurs et à l'ordre public".

Это опредѣленіе было внесено въ первоначальный проектъ ст. 3 полностью со включеніемъ словъ „противное общественному порядку". Однако въ Палатѣ депутатовъ уже при общемъ обсужденіи проекта были высказаны доводы противъ включенія этого выраженія, какъ слишкомъ общаго и черезчуръ широкаго указанія, которое можетъ дать поводъ къ произвольному распространительному толкованію и вызвать стѣсненія свободы ассоціацій. Депутатъ Рено-Морльеръ сказалъ: „когда говорятъ объ общественномъ порядкѣ примѣнительно къ гражданскимъ договорамъ, то знаютъ, что это значитъ, но когда дѣло идетъ объ ассоціаціяхъ, то я не знаю такой, которая не оказывалась бы въ извѣстной мѣрѣ противной обще-

ственному порядку, кромѣ развѣ ассоціацій чисто литературныхъ, научныхъ или художественныхъ". Развивая свои доводы, ораторъ замѣтилъ, что когда основывается ассоціація для проведенія какой нибудь идеи, то есть полное вѣроятіе, что эта идея окажется нарушающею существующій порядокъ вещей. И можно опасаться, какъ бы не нашлись суды, склонные признать такую задачу противною общественному порядку.

На это Вальдекъ-Руссо, которымъ былъ внесенъ проектъ закона, объяснилъ, что ассоціація есть договоръ подобный другимъ, что всякій договоръ предпологаетъ цѣль дозволенную и не можетъ возникнуть, если онъ нарушаетъ норму общественнаго порядка (une règle d'ordre public). При редактированіи ст. 3 была заимствована формула гражданскаго Кодекса о договорахъ, и выраженіе „ordre public" должно быть понимаемо не въ смыслѣ „общественнаго спокойствія" (tranquillité publique), а въ томъ узкомъ и точномъ смыслѣ, въ которомъ оно употреблено въ статьяхъ 1108, 1131 и 1133 Гражданскаго Кодекса. Сказанное примѣнимо и къ словамъ „дозволенная цѣль" и „добрые нравы". Нечего поэтому опасаться впасть въ область произвола, такъ какъ недозволеннымъ или противнымъ общественному порядку, въ силу указанныхъ статей, является рядъ дѣйствій воспрещаемыхъ, а дозволеннымъ и согласнымъ съ общественнымъ порядкомъ рядъ дѣйствій, предписываемыхъ тѣми положительными законами, которые нашли себѣ мѣсто въ кодексахъ. Сославшись на мнѣніе Гюкъ (Huc), одного изъ послѣднихъ комментаторовъ Гражданскаго Кодекса, Вальдекъ-Руссо резюмировалъ свою теорію о томъ, что должно почитаться недозволеннымъ, въ слѣдующихъ положеніяхъ: 1) „недозволимо дѣйствовать въ нарушеніе законовъ, касающихся личнаго состоянія (état des personnes); 2) недозволимо дѣйствовать въ нарушеніе законовъ, имѣющихъ цѣлью гарантированіе имущества; 3) недозволимо уклоняться отъ соблюденія законовъ уголовныхъ".

При постатейномъ обсужденіи законопроекта снова были сдѣланы возраженія противъ включенія въ текстъ закона словъ „ordre public". Кромѣ ранѣе высказанныхъ доводовъ было замѣчено, что слова эти излишни послѣ общаго указанія на „противное законамъ". Тѣмъ, что недѣйствительною объявляется ассоціація, противная закону, объявляется недѣйствительною и ассоціація противная законамъ общественнаго порядка. Соглашаясь съ этимъ замѣчаніемъ и идя на встрѣчу желанію устранить поводъ къ какому либо произвольному толкованію, Вальдекъ-Руссо призналъ возможнымъ устранить слова „общественный порядокъ" изъ текста 3-й статьи, подчеркнувъ однако, что и при отсутствіи этихъ словъ въ самомъ текстѣ „законы, охраняющіе общественный порядокъ, примѣнимы къ ассоціаціямъ въ такой же мѣрѣ, какъ и обыкновенные законы". Докладчикъ коммисіи, депутатъ Трульо, прибавилъ, что дотоворъ ассоціаціи подлежитъ всѣмъ предписаніямъ статьи 1133 Гражданскаго Кодекса, какъ въ силу обсуждаемаго текста, такъ и вслѣдствіе выраженнаго въ концѣ 1-й статьи закона общаго указанія о соблюденіи ассоціаціями правовыхъ началъ, установленныхъ для договоровъ и обязательствъ. Поэтому ассоціація, образованная въ цѣляхъ, противныхъ общественному порядку, должна быть признана недѣйствительною и подлежитъ закрытію по рѣшенію суда.

Авторъ другой поправки, депутатъ Перро, предлагалъ къ словамъ „имѣющая въ виду что либо недозволенное“ прибавить слова: „какъ напр. призывъ къ уничтоженію права собственности“ (tel que la provocation à l' abolition du droit de propriété). Предлагая эту поправку, Перро заявилъ, что его цѣль—доставить правительству поводъ разсѣять одно недоумѣніе и дать объясненія о значеніи предложеннаго имъ текста. Въ этихъ видахъ онъ обратилъ вниманіе на то, что въ объяснительной запискѣ къ первоначальному проекту, который былъ выработанъ Вальдекомъ-Руссо въ 1883 году, дано было примѣрное перечисленіе ассоціацій недозволенныхъ. „Такимъ образомъ,—говорилось въ этой запискѣ,—должны быть признаны недозволенными ассоціаціи, имѣющія цѣлью организовать сопротивленіе законамъ, возстаніе противъ республиканскихъ законовъ и учрежденій, призывать (provoquer) къ уничтоженію права собственности, семьи, свободы совѣсти, индивидуальной свободы“. Между тѣмъ въ томъ перечнѣ, который дается въ мотивахъ къ проекту 1899 года, не упоминается о призывѣ къ „уничтоженію права собственности“. Является ли умышленнымъ этотъ пропускъ? Значитъ ли это, что такія ассоціаціи уже не считаются болѣе недозволенными и что должны почитаться законными такія ассоціаціи, которыя создаются съ цѣлью пропагандировать доктрины, идущія въ нарушеніе принципа, освѣщеннаго въ ст. 545 Гражданскаго Кодекса, по которому никто не можетъ быть лишенъ своей собственности, хотя бы въ цѣляхъ общаго интереса, безъ справедливаго и предварительнаго вознагражденія?

Вальдекъ-Руссо, замѣтивъ, что въ редакціи постановленія проекта 1899 г. воспроизводится текстъ проекта 1883 г., сказалъ, что ассоціація, цѣлью которой было бы нанесеніе ущерба праву собственности, какъ это право освящено закономъ, подпадала бы подъ дѣйствіе статьи 1133; но онъ призналъ, вмѣстѣ съ тѣмъ, что нанесеніе ущерба имѣло бы мѣсто лишь при наличности дѣйствій, совершенныхъ въ нарушеніе требованій писаннаго закона. Поэтому не будетъ противузаконною ассоціація, которая образуется съ цѣлью развивать идею реформы въ области права собственности, и наоборотъ—противозаконною будетъ ассоціація, образованная съ цѣлью призыва къ такимъ дѣйствіямъ, которыя нарушаютъ право собственности. Развивая ту же основную мысль, докладчикъ Трульо высказалъ слѣдующее: „можетъ ли быть запрещаемо въ демократіи возбужденіе вопросовъ политической философіи, обсужденіе экономическихъ тезисовъ, каковы вопросы о свободномъ обмѣнѣ или протекціонизмѣ, о коллективной собственности и собственности индивидуальной? Можетъ ли имѣть здѣсь мѣсто преступленіе? Преступнымъ, поймите это хорошо, является побужденіе не къ регулярному измѣненію законовъ, а къ нарушенію закона; таковымъ было бы образованіе ассоціаціи, которая имѣла бы цѣлью отобрать силою собственность частную или общественную, разрушить, конфисковать собственность. Но обсужденіе какого либо философскаго или экономическаго тезиса никоимъ образомъ не можетъ быть запрещаемо“. Послѣ этихъ объясненій поправка была взята назадъ авторомъ ея, который призналъ себя удовлетвореннымъ.

Въ Сенатѣ тотъ же вопросъ возникъ по поводу поправки Рамбо, предложившаго внести въ текстъ 3-й статьи прямое упоминаніе о нанесеніи

ущерба „праву индивидуальной собственности и свободѣ труда“. Поправка эта была однако отклонена за признаніемъ ея излишнею въ виду объясненій, представленныхъ сенаторомъ Валле, докладчикомъ. „Ясно,—сказалъ онъ, что всякая ассоціація, имѣющая въ виду не обсуждать вопросъ о собственности или вопросъ о свободѣ труда, а разрушать собственность или препятствовать работѣ, является ассоціаціею противною закону и преслѣдующею недозволенную цѣль“.

Въ отношеніи къ упоминанію, въ концѣ ст. 3, о „цѣлости національной территоріи и республиканской формѣ правленія“, слѣдуетъ замѣтить, что упоминаніе о нанесеніи ущерба этимъ условіямъ, какъ о проявленіи, противномъ законамъ, не представлялось необходимымъ. Оно было признано желательнымъ лишь въ виду особой важности предусматриваемыхъ обстоятельствъ. Такъ какъ конституція является важнѣйшимъ закономъ, то ассоціаціи, какъ и отдѣльныя лица, должны уважать „республиканскую форму правленія“, которую устанавливаютъ конституціонные законы. Признано было желательнымъ и опредѣленное указаніе на то, что свобода ассоціацій не должна оправдывать „сепаратисткіе происки“, въ виду чего и упомянуто о „цѣлости національной территоріи“. Въ Сенатѣ Рамбо предлагалъ прибавить къ этому слова „включая сюда Алжиръ и колоніи“, но Валле заявилъ, что такая поправка безполезна, такъ какъ въ понятіе „національная территорія“ конечно входятъ всѣ французскія владѣнія.

Такимъ образомъ, по словамъ докладчика законопроекта въ Палатѣ депутатовъ Трульо, „право образовывать ассоціаціи, какъ ни существенно оно, постановленіями ст. 3-й ставится въ предѣлы, опредѣляемые охраненіемъ общественнаго строя“ (maintien de l'ordre social).

Въ дебатахъ по поводу ст. 7-й, предусматривающей закрытіе ассоціаціи рѣшеніемъ гражданскаго суда, возникъ вопросъ о томъ, можетъ ли санкція закрытія быть примѣнена къ такой ассоціаціи, которая, будучи основана съ цѣлью дозволенною, уклонилась бы отъ своей цѣли, обратилась бы къ дѣйствіямъ, воспрещеннымъ закономъ, или же подъ внѣшними формами легальнаго скрыла бы свою дѣйствительную недозволенную цѣль. Было замѣчено, что хотя о закрытіи ассоціаціи долженъ постановить гражданскій судъ, эта мѣра по существу является съ характеромъ уголовной кары, а въ области уголовнаго преслѣдованія все должно обусловливаться точнымъ указаніемъ закона; въ виду этого едва ли возможно распространять на случаи, подобные выше указаннымъ, текстъ закона, устанавливающій репрессію въ отношеніи къ ассоціаціи, образуемой ради цѣли, противной закону. Такимъ образомъ въ ст. 7 обнаруживается неполнота.

Сенаторъ Валле не согласился съ этимъ взглядомъ и доказывалъ, что гражданскій судъ обязанъ обращать вниманіе не только на внѣшнюю форму и на задачу ассоціаціи, какъ она указана въ уставѣ, но также и на то, не преслѣдуетъ ли ассоціація, въ дѣйствительности, въ нарушеніе своего устава, какую либо недозволенную цѣль. Въ такомъ случаѣ, по его признанію, судъ долженъ постановить о закрытіи ассоціаціи. Въ компетенцію суда входитъ закрытіе такой ассоціаціи, которая, образовавшись ради цѣли законной,

видоизмѣнитъ ее и превратится въ ассоціацію противную законамъ и общественному строю.

Выше было упомянуто, что за административною властью законъ 1901 года предусматриваетъ право закрытія ассоціацій въ исключительныхъ случаяхъ. О нихъ говоритъ ст. 12: „Ассоціаціи, въ составѣ которыхъ большинство иностранцы, а также тѣ, въ которыхъ завѣдующими являются иностранцы или которыя имѣютъ свое управленіе заграницею, если онѣ въ дѣятельности своей нарушаютъ нормальныя условія обмѣна цѣнностей или товаровъ, либо угрожаютъ внутренней или внѣшней безопасности государства, въ условіяхъ, предусмотрѣнныхъ статьми 75—101 Уголовнаго Кодекса, могутъ быть закрыты декретомъ Президента Республики, прошедшимъ черезъ Совѣтъ Министровъ“.

При обсужденіи въ палатахъ этой статьи также имѣли мѣсто интересные дебаты, въ теченіе которыхъ выяснены были различные вопросы по существу устанавливаемаго порядка и его толкованія.

По поводу нѣсколькихъ поправокъ, которыми имѣлось въ виду обставить образованіе ассоціацій, съ участіемъ иностранцевъ, стѣснительными условіями, Вальдекъ-Руссо высказалъ слѣдующія соображенія.

Онъ прежде всего заявилъ, что современныя условія, расширившія сферу общенія между народами, выдвигаютъ необходимость того, что онъ назвалъ „интернаціонализмъ идей“. Въ самомъ дѣлѣ, дѣятельность нѣкоторыхъ смѣшанныхъ ассоціацій вызвала устройство ряда конгрессовъ, которые содѣйствовали выработкѣ и принятію международныхъ конвенцій, столь важныхъ, по охранѣ литературной, художественной, промышленной собственности. Нѣкоторые успѣхи въ области экономической и въ частности въ организаціи труда могутъ быть прочно осуществлены только путемъ международнымъ. Но это новое теченіе общественнаго мнѣнія, не допускающее возможности ставить внѣ закона ассоціаціи со смѣшаннымъ составомъ французовъ и иностранцевъ, не должно приводить къ примѣненію нормъ общаго права ко всѣмъ ассоціаціямъ безъ различія. Ошибочно было бы подчинять ихъ единообразному порядку; нужно принять во вниманіе, что онѣ дѣлаютъ, и не нужно ли государству принять мѣры самозащиты. „Какъ несправедливо было бы, сказалъ Вальдекъ-Руссо, запрещать заранѣе или подчинять суровымъ условіямъ ассоціаціи, въ составъ которыхъ входятъ иностранцы, такъ, съ другой стороны, непредусмотрительно было бы создавать законодательство, разрѣшающее образованіе такихъ ассоціацій, въ которыхъ будетъ преобладать элементъ иностранный, которыя поставятъ себѣ цѣлью не только пропагандировать доктрины, распространять идеи, добиваться для всей страны и всего человѣчества какихъ либо реформъ, но кромѣ того еще и дѣйствовать въ сферѣ экономической, вліять черезъ это на финансы страны, на ея рынокъ, на свободное пріобрѣтеніе или свободное распоряженіе предметами первой необходимости и сырьемъ“.

По мнѣнію нѣкоторыхъ ораторовъ, ст. 12 представляется опасною для свободы: изложенная въ общихъ выраженіяхъ, она вооружаетъ правительство дискреціонною властью и не даетъ заинтересованнымъ никакого средства защиты противъ мѣры, направленной противъ нихъ. Указывали, между прочимъ, и на то, что нѣтъ основанія предоставлять правительству право закрывать смѣшанныя ассоціаціи по соображеніямъ неотложности, устраняющей обращеніе къ судебному порядку, такъ какъ такія же соображенія могутъ быть примѣнимы ко всякаго рода ассоціаціямъ, безразлично къ тому, имѣются ли въ ихъ составѣ иностранцы или нѣтъ, когда эти ассоціаціи представляютъ непосредственную опасность общественному порядку.

Этимъ замѣчаніямъ Вальдекъ-Руссо и докладчикъ Трульо противопоставили слѣдующіе доводы. Закрытіе, постановляемое судебною властью, въ данномъ случаѣ является средствомъ недостаточнымъ для обезпеченія національной безопасности. Безъ сомнѣнія, это право представляетъ извѣстныя гарантіи, такъ какъ оно даетъ возможность правительству вызвать закрытіе всякихъ союзовъ, образованныхъ съ недозволенными цѣлями, и возбудить преслѣдованіе противъ ихъ членовъ въ случаѣ незаконнаго возобновленія закрытой ассоціаціи. Но, когда дѣло идетъ объ ассоціаціи, имѣющей цѣлью дѣятельность противную интересамъ внутренней или внѣшней безопасности государства, при наличности преобладанія иностраннаго вліянія, необходимо дѣйствовать быстро для защиты угрожаемыхъ интересовъ. Между тѣмъ, возбужденіе вопроса о закрытіи ассоціаціи въ судѣ сопряжено съ проволочками, неизбѣжными при той процедурѣ, которая должна быть соблюдена, а эти проволочки могутъ оказаться очень вредными для государства. Но и постановленное судомъ рѣшеніе не тотчасъ подлежитъ исполненію, замѣтилъ Вальдекъ-Руссо: „апелляціонная жалоба вызываетъ новое производство во второй инстанціи, съ новыми проволочками, новыми дебатами; затѣмъ, если судебная палата утвердитъ приговоръ о закрытіи, возможно кассаціонное обжалованіе, и дѣло перейдетъ въ кассаціонный судъ. Пройдетъ годъ, въ теченіе котораго ассоціація, въ которой окажутся иностранцы, занимающіеся не только спекуляціею, но и организаціею опасныхъ предпріятій, будетъ имѣть возможность окрѣпнуть и упрочиться“.

Далѣе было указано на неосновательность упрека въ томъ, что ст. 12 изложена въ слишкомъ общихъ, произвольныхъ выраженіяхъ. Невозможно было бы дать перечень всѣхъ тѣхъ дѣйствій, которыя могли бы явиться опасными для національныхъ интересовъ. Такой перечень былъ бы или не полонъ, или черезчуръ широкъ, а при созданіи новаго закона о свободѣ ассоціацій вовсе не имѣлось въ виду создавать какіе нибудь новые виды преступленій. Поэтому признано было болѣе умѣстнымъ сдѣлать простую ссылку на дѣйствующія постановленія Уголовнаго Кодекса.

Тѣ дѣйствія, которыя являются основаніемъ для закрытія ассоціаціи распоряженіемъ административной власти, опредѣленно указаны въ ст. 12 и распадаются на двѣ группы.

Къ первой группѣ относятся дѣйствія, „нарушающія нормальныя условія обмѣна цѣнностей или товаровъ“. Эта формула обнимаетъ дѣйствія или попытки, направленныя къ пониженію или повышенію цѣнъ на

предметы или припасы выше или ниже тѣхъ цѣнъ, которыя опредѣляются условіями естественнаго соперничества и свободной торговли (ст. 419 Уголовнаго Кодекса). Сюда войдутъ всякаго рода попытки нанести ущербъ государственному и частному кредиту или нормальнымъ экономическимъ условіямъ.

Ко второй группѣ относятся дѣйствія, составляющія угрозу интересамъ „внутренней или внѣшней безопасности въ условіяхъ, предусмотрѣнныхъ ст. 75—101 Уголовнаго Кодекса". Эти статьи имѣютъ въ виду тяжкія преступленія (crimes) и преступленія (délits) противъ общественныхъ интересовъ (contre la chose publique).

Къ категоріи „crimes" относятся покушенія, направленныя противъ внѣшней политической безопасности, противъ цѣлости территоріи государства и его международнаго положенія; поднятіе оружія противъ отечества; акты измѣны или шпіонства по отношенію къ Франціи или ея союзникамъ, дѣйствующимъ противъ общаго врага; враждебныя дѣйствія, вызвавшія объявленіе войны со стороны какой либо иностранной державы. Къ категоріи „délits" относятся покушенія противъ государственнаго строя или внутренней безопасности государства; комплоты съ цѣлью ниспроверженія или измѣненія существующей формы правленія, или возбужденія гражданъ къ вооруженному сопротивленію государственной власти; покушенія, направленныя къ возбужденію гражданской войны, незаконное примѣненіе вооруженной силы, общественные погромы и грабежи (la devastation et le pillage publics).

Въ заключеніе слѣдуетъ замѣтить, что декретъ о закрытіи ассоціаціи можетъ быть обжалованъ, въ порядкѣ административно-спорнаго производства, въ Государственный Совѣтъ, какъ высшій административный судъ, вѣдающій жалобы на превышеніе власти.

Въ случаѣ закрытія ассоціаціи, имущества ея переходятъ согласно постановленіямъ устава или, при отсутствіи такихъ постановленій, по правиламъ, установленнымъ на общемъ собраніи членовъ ассоціаціи.

Отдѣльное мѣсто въ законѣ 1901 г. занимаютъ постановленія о религіозныхъ конгрегаціяхъ. Подъ этимъ терминомъ во французскомъ правѣ разумѣются ассоціаціи людей, соединяющихся для совмѣстной религіозной жизни, либо въ видахъ болѣе стогаго соблюденія ученія церкви, либо для распространенія религіозныхъ доктринъ посредствомъ примѣра, обученія или проповѣди.

Въ постановленіяхъ закона 1901 года о религіозныхъ конгрегаціяхъ подробно регулируются порядокъ обязательнаго для всѣхъ такихъ союзовъ разрѣшенія, которое будетъ даваться каждый разъ спеціальнымъ закономъ, далѣе порядокъ и условія дѣятельности конгрегацій, установляются

имущественныя права ихъ, наконецъ правила ликвидаціи имуществъ, принадлежащихъ упраздненнымъ конгрегаціямъ. Въ основѣ важнѣйшихъ изъ постановленій новаго закона о конгрегаціяхъ лежатъ принципы, которые уже давно были выработаны французскимъ законодательствомъ, но которые въ своемъ осуществленіи на практикѣ нерѣдко встрѣчали затрудненія и прямое или косвенное противодѣйствіе со стороны конгрегацій. Положенія закона 1 іюля 1901 г. (и особенно правила, устанавливаемыя декретами 16 августа), имѣютъ въ виду создать болѣе дѣйствительныя мѣры контроля надъ образованіемъ и дѣятельностью религіозныхъ конгрегацій и предупредить возможность возникновенія недозволенныхъ конгрегацій и скопленія въ ихъ рукахъ, въ большихъ размѣрахъ, недвижимой собственности, которая, дѣлаясь неотчуждаемымъ достояніемъ ихъ, извлекается изъ гражданскаго оборота [1].

Важнѣйшія изъ постановленій о религіозныхъ конгрегаціяхъ заключаются въ слѣдующемъ.

Никакая религіозная конгрегація не можетъ быть образована безъ разрѣшенія, даваемаго особымъ закономъ, въ которомъ должны быть опредѣлены условія ея функціонирсванія [2].

Конгрегація не можетъ создать ни одного новаго учрежденія иначе, какъ на основаніи декрета государственнаго совѣта.

Конгрегаціи, получившія разрѣшеніе, пользуются правами юридическихъ лицъ (подобно ассоціаціямъ, признаннымъ общественно-полезными). Каждая конгрегація ведетъ опись своихъ приходовъ и расходовъ и ежегодно составляетъ финансовый отчетъ за истекшій годъ и инвентарную опись своихъ имуществъ движимыхъ и недвижимыхъ. Въ

[1] По даннымъ послѣдняго времени, общая цѣнность недвижимыхъ имуществъ, принадлежащихъ 1,517 конгрегаціямъ, составляетъ 1 милліардъ 33 милліона франковъ. Изъ этой суммы 431 милліонъ принадлежатъ 744 конгрегаціямъ непризнаннымъ (non reconnues). Послѣднихъ конгрегацій при дѣйствіи новаго закона не можетъ быть вовсе.

[2] По указанію проф. Бертелеми, это положеніе является повтореніемъ предписаній законовъ, изданныхъ въ 1790 г., въ XII г. и въ 1817 г. Berthélemy, стр. 311

мѣстѣ управленія конгрегаціи долженъ находиться полный списокъ ея членовъ, съ указаніемъ ихъ родовыхъ именъ, а также именъ, которыми они обозначаются въ конгрегаціи, ихъ національности, возраста и мѣста рожденія. Эти отчеты, описи и списки должны быть, по всякому требованію префекта, представляемы ему или его уполномоченному для обозрѣнія на мѣстѣ. Представители или директора конгрегаціи, которыми будутъ сдѣланы ложныя заявленія или которые откажутся исполнить указанное требованіе префекта, подвергаются уплатѣ штрафа въ размѣрѣ отъ 16 фр. до 5.000 фр. и тюремному заключенію отъ 6 дней до одного года.

Упраздненіе конгрегаціи или закрытіе какого-либо учрежденія можетъ послѣдовать по декрету совѣта министровъ [1].

Одною изъ главныхъ задачъ при изданіи закона 1 іюля 1901 г. было обезпечить закрытіе, упраздненіе неразрѣшенныхъ конгрегацій, такъ какъ имѣлось въ виду положить конецъ терпимости, подъ покровомъ которой размножались эти союзы, въ сущности запрещенные [2].

Конгрегація, образованная безъ разрѣшенія, объявляется противозаконною. Входящія въ составъ ея лица подвергаются уплатѣ штрафа въ размѣрѣ отъ 16 фр. до 5.000 фр. и тюремному заключенію отъ 6 дней до одного года; учредители или администраторы такой конгрегаціи подвергаются тому же наказанію въ двойномъ размѣрѣ.

Ликвидація имуществъ, принадлежащихъ упраздненнымъ конгрегаціямъ, производится судебнымъ порядкомъ по правиламъ, установленнымъ въ законѣ 1901 года.

---

[1] Декретъ этотъ есть актъ дискреціонный. Онъ можетъ быть обжалованъ лишь по нарушенію требуемыхъ формъ. Berthélemy, стр. 312.

[2] Въ виду того значенія, какое конгрегаціи всегда имѣли въ области школьнаго дѣла, весьма важною является статья 14-я закона 1901 г., въ силу которой никто не можетъ быть допущенъ къ управленію учебнымъ заведеніемъ, какого бы рода оно ни было, ни непосредственно, ни черезъ подставное лицо, если онъ принадлежитъ къ неполучившей разрѣшенія религіозной конгрегаціи. Виновные въ нарушеніи этого постановленія подвергаются уплатѣ штрафа отъ 16 фр. до 5.000 фр. и тюремному заключенію отъ 6 дней до одного года. Въ обвинительномъ приговорѣ можетъ быть, сверхъ того, постановлено о закрытіи учрежденія.

Таковы постановленія закона 1 іюля 1901 г. объ ассоціаціяхъ. Отмѣняя ст. 291—294 уголовнаго кодекса и законъ 10 апрѣля 1834 г., новый законъ составляетъ значительный шагъ впередъ въ отношеніи ко всякого рода свѣтскимъ союзамъ, освобождая ихъ отъ разрѣшенія правительственной власти и даже отъ предварительнаго объ образованіи ихъ заявленія въ тѣхъ случаяхъ, когда они не имѣютъ въ виду пользоваться правами юридическихъ лицъ. Во французской литературѣ съ этимъ новымъ порядкомъ связываются ожиданія широкаго развитія общественной иниціативы.—Постановленія о религіозныхъ конгрегаціяхъ, и въ особенности ихъ рѣшительное примѣненіе на практикѣ, вызвали энергическіе протесты въ нѣкоторыхъ слояхъ французскаго общества, недовольныхъ тѣми ограниченіями, которыя установлены для конгрегацій. Цѣлосообразность и правомѣрность этихъ ограниченій едва-ли, однако, могутъ вызывать серьезныя сомнѣнія, если принять во вниманіе безспорно принадлежащее государству право противодѣйствовать развитію учрежденій, не соотвѣтствующихъ его потребностямъ и интересамъ. А такими именно учрежденіями являлись нѣкоторыя религіозныя конгрегаціи, въ дѣятельности своей нерѣдко уклонявшіяся отъ прямыхъ задачъ своихъ. Что же касается другихъ конгрегацій, то новый законъ не дѣлаетъ ихъ существованія невозможнымъ, а только ставитъ ихъ въ болѣе опредѣленныя условія и подчиняетъ ихъ контролю, въ обезпеченіе общегосударственныхъ интересовъ.

Германія.

Въ средніе вѣка въ Германіи признавалась въ принципѣ свобода союзовъ и собраній. Еще имперское законодательство XVI вѣка ограничивалось воспрещеніемъ лишь тѣхъ обществъ, которыя преслѣдуютъ явно противозаконныя и недозволенныя цѣли (указъ 1555-го года). Впервые полицейскія ограниченія свободы союзовъ появились подъ вліяніемъ римскаго права, многія положенія котораго путемъ такъ называемой рецепціи получили характеръ дѣйствую-

щаго законодательства. Подъ сильнымъ вліяніемъ юристовъ разрабатывавшихъ римское право, сложилась теорія, по которой считались непозволительными, незаконными всѣ союзы, не имѣющіе прямого разрѣшенія на существованіе. Дальнѣйшія ограниченія свободы союзовъ и собраній появились въ теченіе XVII и XVIII столѣтій, съ развитіемъ полицейскаго государства. Кодексъ прусскаго общаго провинціальнаго права 1794 года (Allgemeines Landrecht für die preussischen Staaten) предоставилъ правительству право воспрещать всякіе союзы посредствомъ административныхъ распоряженій; законодательнымъ же порядкомъ были воспрещены тѣ союзы, цѣли которыхъ направлены противъ общаго спокойствія, безопасности и порядка (gemeinen Ruhe, Sicherheit und Ordnung), а также и всѣ тайныя общества. Нѣсколько позднѣе (эдиктомъ 1798 г.), подъ впечатлѣніемъ событій французской революціи, это воспрещеніе было распространено на всѣ политическіе союзы. Эта мѣра была возобновлена и впослѣдствіи, послѣ образованія Сѣверо-Германскаго Союза: закономъ 1832 года были безусловно воспрещены союзы съ политическими тенденціями, а для всякаго рода общественныхъ собраній и народныхъ празднествъ (Volksversammlungen und Volksfeste) сдѣлано обязательнымъ предварительное правительственное разрѣшеніе. Что же касается союзовъ, преслѣдующихъ хозяйственныя, интеллектуальныя и общежительныя цѣли, то образованіе ихъ въ большинствѣ нѣмецкихъ государствъ допускалось безъ полицейскаго дозволенія.

Таковы основныя черты законодательства, дѣйствовавшаго до 1848 года, когда впервые въ Германіи былъ признанъ законодательнымъ путемъ принципъ свободы союзовъ и собраній. Онъ получилъ признаніе какъ въ „основныхъ правахъ“ нѣмецкаго народа (Reichsverfassung 1849 года), такъ и въ конституціяхъ отдѣльныхъ государствъ. Эти послѣднія признали въ принципѣ право подданныхъ собираться и образовывать союзы безъ предварительнаго дозволенія правительства; особые законы должны были установить ограниченія свободы союзовъ и собраній и опредѣлить полномочія властей по отношенію къ тѣмъ и другимъ. Образцомъ для этого законодательства послужилъ французскій

законъ 1848 года, который былъ примѣняемъ во Франціи лишь въ теченіе короткаго промежутка времени.

Конституція Германской Имперіи 16 Апрѣля 1871 г. (ст. 4, § 16) включила въ кругъ компетенціи имперскаго законодательства и нормированіе союзовъ (Bestimmungen über das Vereinswesen). Но до сихъ поръ обще-имперскаго законодательства о нихъ нѣтъ, и порядокъ ихъ образованія и дѣятельности регулируется въ каждомъ отдѣльномъ законодательствѣ особыми законоположеніями, представляющими нѣкоторыя различія, иногда довольно существенныя. Имперскимъ законодательствомъ изданы однако, въ разное время, нѣкоторыя постановленія, касающіяся союзовъ и имѣющія силу для всей Имперіи. Важнѣйшія изъ нихъ слѣдующія:

1) Въ силу § 152 Промышленнаго устава (Gewerbeordnung), не требуется предварительнаго разрѣшенія для образованія союзовъ рабочихъ, преслѣдующихъ задачи улучшенія своего положенія.

2) По военному закону 2 Мая 1874 года (§ 49) военнымъ, состоящимъ на дѣйствительной службѣ, воспрещается участіе въ политическихъ союзахъ и собраніяхъ.

3) Въ силу статей 128 и 129 Уголовнаго Уложенія, воспрещаются подъ угрозою наказанія образованіе и принадлежность къ такимъ союзамъ, существованіе, организація или цѣль которыхъ сохраняются въ тайнѣ отъ правительства, а также такихъ союзовъ, къ цѣлямъ или къ проявленіямъ которыхъ относится противодѣйствіе, незаконными средствами, мѣрамъ управленія или приведенія въ исполненіе законовъ.

4) По закону 11 Декабря 1899 года, предоставлено союзамъ всякаго рода право вступать въ связь другъ съ другомъ и отмѣнены противорѣчащія этому законодательныя постановленія отдѣльныхъ государствъ.

Въ отношеніи къ образованію союзовъ, преслѣдующихъ цѣли, не возбраняемыя уголовными законами, не требуется предварительнаго разрѣшенія административной власти. Исключеніемъ, съ одной стороны, являются союзы, имѣющіе военную организацію или учреждаемые для военныхъ упражненій; такіе союзы могутъ возникать не иначе, какъ съ разрѣшенія правительства. Съ другой стороны: 1) въ герцог-

ствѣ Мекленбургъ-Стрелицкомъ для образованія союзовъ съ политическими цѣлями требуется согласіе мѣстной административной власти (указъ 19 Февраля 1891 г.); 2) въ Эльзасъ-Лотарингіи остаются въ силѣ ст. 291—294 французскаго Code pénal, въ силу которыхъ для всѣхъ союзовъ, съ числомъ членовъ болѣе 20-ти, необходимо дозволеніе правительства. Эти ограниченія не распространяются однако на союзы, которые образуются для цѣлей, связанныхъ съ производствомъ выборовъ въ Рейхстагъ.

Въ дѣятельности своей союзы, а также и публичныя собранія обязаны соблюдать извѣстныя условія, обезпечивающія возможность надзора за ними. Эти условія имѣютъ характеръ „полицейскихъ ограниченій“ (polizeiliche Beschränkungen) и въ большинствѣ государствъ Германской Имперіи установлены, главнымъ образомъ, въ отношеніи къ союзамъ и собраніямъ, преслѣдующимъ общественныя и политическія цѣли.

Въ Пруссіи эти условія опредѣляются указомъ 11 Марта 1850 г., въ которомъ установлены, въ видахъ охраненія общественной безопасности, способы пользованія правомъ свободнаго устройства союзовъ и собраній, предоставленнымъ статьею 30 Прусской конституціи 31 Января 1850 г.

Мы изложимъ постановленія указа 11 Марта 1850 г. въ связи съ тѣми разъясненіями и указаніями, которыя даны Имперскимъ судомъ и Высшимъ административнымъ судомъ.

Въ силу ст. 2 названнаго указа, администраторы союза, который имѣетъ цѣлью дѣятельность въ области общественныхъ интересовъ (öffentliche Angelegenheiten), обязаны сообщить мѣстной полицейской власти уставъ союза и списокъ его членовъ въ трехдневный срокъ со дня основанія союза; въ тотъ же срокъ они должны сообщать о каждомъ измѣненіи устава или состава членовъ союза, а также сообщать по требованію означенной власти подлежащія свѣдѣнія.

Многочисленныя рѣшенія Имперскаго суда и Высшаго административнаго суда установили рядъ признаковъ для болѣе точнаго опредѣленія понятія „общественныхъ интересовъ“. Это—всѣ тѣ, которые, выходя за предѣлы право-

вой сферы опредѣленнаго физическаго или юридическаго лица, касаются всего общества и затрогиваютъ его интересы, а также и тѣ, которые имѣютъ отношеніе къ публично-правовымъ корпораціямъ (церковь, община и т. п.) и ихъ правовому положенію. Общественными интересами должны быть признаны тѣ, которые касаются общественнаго строя, въ особенности улучшенія положенія рабочихъ слоевъ въ отношеніи къ другимъ, или какого нибудь одного класса рабочихъ, или напр. врачебнаго сословія, далѣе—всѣ политическіе интересы. Общественными интересами являются интересы церковные и религіозные въ виду того, что религія должна быть признана существенною основою всего соціальнаго и государственнаго строя. Не будутъ, напротивъ, общественными интересы какого нибудь ограниченнаго круга лицъ, напр. членовъ какого либо союза, рабочія отношенія въ отдѣльномъ каменно-угольномъ предпріятіи, или улучшеніе хозяйственнаго положенія членовъ какого либо сельско-хозяйственнаго союза. По отношенію къ союзамъ, которые не имѣютъ цѣлью дѣятельность въ области общественныхъ интересовъ, предписанія указа 11 Марта 1850 г. не имѣютъ примѣненія. Таковы союзы, которые своими единственными цѣлями ставятъ науку, искусство, благотворительность, обезпеченіе хозяйственныхъ отношеній, содѣйствіе физическому, духовному или нравственному развитію своихъ членовъ.

Если собранія союза, преслѣдующаго общественные интересы, происходятъ регулярно въ опредѣленные дни и въ опредѣленномъ мѣстѣ, согласно уставу, при чемъ о первомъ такомъ собраніи было сообщено мѣстной полицейской власти, то о послѣдующихъ затѣмъ собраніяхъ не требуется особыхъ сообщеній. Въ противномъ случаѣ сообщенія должны быть дѣлаемы, по общему правилу о собраніяхъ, не позже какъ за 24 часа до его начала; о такомъ сообщеніи должно быть выдано надлежащее удостовѣреніе отъ полицейской власти.

Мѣстное полицейское начальство имѣетъ право командировать въ каждое собраніе, въ которомъ возбуждаются или обсуждаются общественные интересы, одного или двухъ полицейскихъ чиновниковъ или же одного или двухъ дру-

гихъ лицъ въ качествѣ своихъ представителей. Командированнымъ лицамъ должно быть отведено соотвѣтственное мѣсто и по требованію ихъ предсѣдательствующій обязанъ давать свѣдѣнія о личности говорящихъ въ собраніи.

Предста́вители полицейской власти, по ст. 5, имѣютъ право, предварительно возбужденія противъ участниковъ надлежащаго уголовнаго преслѣдованія, тотчасъ закрыть всякое собраніе, относительно котораго не могло быть предъявлено удостовѣреніе о послѣдовавшемъ увѣдомленіи. Право закрыть собраніе имѣетъ примѣненіе и тогда, когда въ собраніи будутъ сдѣланы заявленія или предложенія, склоняющія или подстрекающія къ учиненію наказуемыхъ дѣяній, или когда въ собраніи появятся лица вооруженныя, которыя не будутъ удалены, несмотря на требованіе представителя власти.

По разъясненію Высшаго административнаго суда, кромѣ указанныхъ въ этой статьѣ поводовъ, закрытіе можетъ послѣдовать также и тогда, когда оно является мѣрою, необходимою для предотвращенія возникающаго вслѣдствіе собранія нарушенія общественной безопасности и порядка. Закрытіе не можетъ, однако, быть примѣнено, если предсѣдательствующій откладываетъ собраніе. Къ закрытію не слѣдуетъ прибѣгать и тогда, когда кто либо изъ участниковъ собранія совершаетъ наказуемое дѣйствіе или иначе нарушаетъ общественную безопасность и порядокъ, поскольку полиція можетъ путемъ воздѣйствія на это лицо предотвратить дальнѣйшее нарушеніе порядка.

Въ связи съ этимъ могутъ быть отмѣчены слѣдующія разъясненія Высшаго административнаго суда по вопросу о возможности запрещенія собранія до состоявшагося открытія его. Не можетъ послѣдовать запрещеніе собранія въ закрытомъ помѣщеніи до его начала, а также и закрытіе собранія на томъ основаніи, что отъ осуществленія права собранія и въ особенности вслѣдствіе предстоящихъ обсужденій можетъ произойти опасность для общественнаго порядка и безопасности. Полиція не имѣетъ права запретить собраніе на томъ основаніи, что оно можетъ вызвать нарушеніе тишины или затруднить сообщеніе передъ мѣстомъ собранія, но она въ правѣ воспретить собраніе, если помѣщеніе

не имѣетъ устройства, предписаннаго полицейскимъ распоряженіемъ для помѣщеній, отдаваемыхъ подъ собранія. Равнымъ образомъ она въ правѣ, во избѣжаніе опасности, опредѣлить предѣльное число людей, которые могутъ, принимая во вниманіе размѣры помѣщенія, собраться въ немъ. Опасность, возникающая во время эпидемій въ отношеніи къ распространенію болѣзни, можетъ послужить для полиціи основаніемъ къ запрещенію собранія. Трудность или неудобоосуществимость полицейскаго надзора надъ собраніемъ не даетъ права на его запрещеніе. Но правомѣрно запрещеніе такого собранія, которое устраивается для осуществленія цѣлей, возбраняемыхъ уголовнымъ закономъ.

По ст. 8, союзы имѣющіе цѣлью обсужденіе въ своихъ собраніяхъ политическихъ интересовъ (politische Gegenstände) подлежатъ, кромѣ указанныхъ ограниченій, еще нѣкоторымъ другимъ.

«Политическими интересами», согласно разъясненіямъ Имперскаго суда и Высшаго административнаго суда, признаются тѣ, которые касаются государства, его законодательства и управленія, отношенія государства къ его подданнымъ и отношенія государствъ другъ къ другу. Въ частности, къ области политическихъ интересовъ принадлежатъ выборы въ Рейхстагъ и Ландтагъ, выборы общинныхъ представителей, членовъ промышленныхъ судовъ, далѣе вопросы національно-экономическіе и соціально-политическіе, вопросы о рабочихъ отношеніяхъ вообще, о введеніи нормальнаго рабочаго дня, воскреснаго отдыха, объ избирательныхъ правахъ женщинъ, о разрѣшеніи рабочаго вопроса, о повышеніи пошлинъ, о законодательствѣ по охранѣ труда и т. п.

Важнѣйшимъ изъ упомянутыхъ ограниченій до изданія имперскаго закона 11 Декабря 1899 г. было воспрещеніе политичеекимъ союзамъ вступать въ связь (in Verbindung treten) съ однородными союзами ради общихъ цѣлей, въ особенности же черезъ посредство комитетовъ, делегацій, центральныхъ органовъ и подобныхъ учрежденій, или посредствомъ письменныхъ сношеній. Это воспрещеніе отмѣнено указаннымъ закономъ въ отношеніи къ «inländische Vereine», т. е. такимъ союзамъ, которые не находятся въ связи съ заграничными союзами.

Другое ограниченіе, сохраняющее силу, состоитъ въ воспрещеніи политическимъ союзамъ принимать, въ качествѣ членовъ, женщинъ, учащихся [1] и подмастерьевъ. При несоблюденіи этого требованія мѣстная полицейская власть имѣетъ право, предварительно возбужденія противъ участниковъ союза законнаго уголовнаго преслѣдованія, закрыть союзъ впредь до послѣдующаго судебнаго рѣшенія. Женщины учащіяся и подмастерья не должны присутствовать на собраніяхъ и засѣданіяхъ такихъ политическихъ союзовъ. Если же лица эти не будутъ удалены по требованію присутствующихъ представителей власти, то имѣется основаніе къ закрытію собранія или засѣданія. По рѣшенію Высшаго административнаго суда, запрещеніе присутствія означенныхъ лицъ относится и къ такимъ собраніямъ политическихъ союзовъ, на которыхъ не обсуждаются ни политическіе, ни какіе либо общественные вопросы, а также и ко всѣмъ вообще собраніямъ, устраиваемымъ политическимъ союзомъ, хотя бы такія собранія и не ограничивались только членами союза. Однако, по распоряженію президента берлинской полиціи (23 Апрѣля 1902 г.), разрѣшается присутствіе женщинъ на собраніяхъ политическихъ союзовъ, въ качествѣ слушательницъ, на трибунахъ или въ какомъ либо иномъ, особо отведенномъ для нихъ, помѣщеніи.

Публичныя собранія подъ открытымъ небомъ могутъ состояться не иначе, какъ подъ условіемъ заблаговременнаго письменнаго разрѣшенія мѣстной полицейской власти. Разрѣшеніе это должно быть испрошено по крайней мѣрѣ за 48 часовъ до начала собранія, при чемъ отказъ можетъ послѣдовать только въ томъ случаѣ, если собраніе угрожаетъ общественной безопасности или порядку [2].

Выше было сказано, что полицейская власть можетъ,

---

[1] Къ учащимся (Schüler) въ томъ значеніи этого термина, какое имѣетъ въ виду ст. 8 закона 11 Марта 1850 г., не относятся студенты Университетовъ и другихъ высшихъ учебныхъ заведеній.

[2] По ст. 11 указа 1850 г., на разстояніи двухъ миль въ окружности отъ всякаго мѣстопребыванія короля или мѣста засѣданія обѣихъ палатъ никакія народныя собранія подъ открытымъ небомъ не могутъ быть дозволяемы мѣстными властями. Такое воспрещеніе сохраняетъ силу только на время сессіи палатъ.

при несоблюденіи требованій ст. 8, закрыть союзъ впредь до послѣдующаго судебнаго рѣшенія. Такимъ образомъ полицейской власти принадлежитъ лишь право предварительнаго закрытія политическаго союза. Сдѣлавъ распоряженіе о такомъ закрытіи, полицейская власть обязана въ теченіе 48 часовъ по закрытіи довести объ этомъ до свѣдѣнія прокурорскаго надзора, вмѣстѣ съ указаніемъ на тѣ противозаконныя дѣйствія, которыя дали поводъ къ такому распоряженію. Если прокурорскій надзоръ не усмотритъ въ этихъ нарушеніяхъ достаточнаго основанія для возбужденія уголовнаго преслѣдованія, то полицейская власть, по полученіи отъ прокурорскаго надзора въ ближайшіе затѣмъ восемь дней соотвѣтственнаго сообщенія, обязана снять запрещеніе съ союза [1]. Въ противномъ случаѣ прокурорскій надзоръ обязанъ, также въ восьмидневный срокъ, возбудить преслѣдованіе или, въ тотъ же срокъ, дать предложеніе о производствѣ предварительнаго слѣдствія. Затѣмъ отъ суда зависитъ постановить тотчасъ опредѣленіе о продленіи предварительнаго закрытія союза впредь до рѣшенія дѣла по существу.

Судебное рѣшеніе о закрытіи союза можетъ имѣть мѣсто и безъ предварительнаго распоряженія полиціи о закрытіи, на основаніи постановленій, изложенныхъ въ первомъ пунктѣ статьи 16 указа 11 Марта 1850 г. При несоблюденіи политическимъ союзомъ ограниченій, изложенныхъ въ ст. 8, предсѣдатель и распорядители союза, допустившіе это нарушеніе, подвергаются денежной пенѣ отъ пяти до пятидесяти талеровъ или тюремному заключенію отъ восьми дней до трехъ мѣсяцевъ. Судья можетъ, кромѣ того, смотря по тяжести проступка, постановить о закрытіи союза. Такое постановленіе о закрытіи должно послѣдовать, если предсѣдатель и распорядители союза уже подвергались наказанію по ст. 16. Дѣла о закрытіи союзовъ подвѣдомственны не суду шеффеновъ, а коронному суду—уголовному отдѣленію окружнаго суда.

---

[1] Снятіе запрещенія полицейскою властью должно послѣдовать и въ томъ случаѣ, если она находитъ нужнымъ обжаловать постановленіе прокурорскаго надзора о невозбужденіи преслѣдованія.

Лица, продолжающія принимать участіе въ качествѣ членовъ въ хотя бы лишь предварительно закрытомъ союзѣ, подвергаются денежной пенѣ отъ пяти до пятидесяти талеровъ, или тюремному заключенію, отъ восьми дней до трехъ мѣсяцевъ. Денежной пенѣ отъ пяти до пятидесяти талеровъ подлежатъ также тѣ лица (т. е. женщины, учащіеся и подмастерья), которыя, вопреки ст. 8. вступятъ въ союзъ въ качествѣ членовъ.

Въ законодательствѣ нѣкоторыхъ другихъ государствъ, органамъ полицейской власти предоставляются болѣе широкія полномочія въ отношеніи къ закрытію союзовъ. Такъ, въ Баваріи, по ст. 19 закона 26 Февраля 1850 г., полицейской власти предоставлено право закрывать союзы, которые не исполнятъ требованій о сообщеніи ей въ трехдневный срокъ своихъ уставовъ или измѣненій въ нихъ, или которые будутъ устраивать тайныя собранія, или которые не допустятъ присутствія на своихъ собраніяхъ представителя полиціи, или которые „угрожаютъ потрясеніемъ религіозныхъ, нравственныхъ или общественныхъ основъ государства“ (die religiösen, sittlichen, gesellschaftlichen Grundlagen des Staates zu untergraben drohen), или которые преслѣдуютъ цѣли, или принимаютъ постановленія, противныя уголовнымъ законамъ. Въ послѣднемъ случаѣ судъ, которому должно быть сообщено въ восьмидневный срокъ, о состоявшемся закрытіи союза, постановляетъ о сохраненіи въ силѣ закрытія. Распоряженія полицейской власти о закрытіи союзовъ подлежатъ обжалованію въ административныхъ судахъ. Въ Саксоніи, по закону 22 Ноября 1850 г. (ст. 30, 21 и 9), полицейской власти принадлежитъ право закрывать союзы въ тѣхъ же случаяхъ, какъ и въ Баваріи, а также когда въ собраніяхъ союза возбуждаются предложенія, противныя уголовнымъ законамъ, или заключающія въ себѣ возбужденіе къ нарушенію законовъ или къ безнравственнымъ дѣйствіямъ. Въ Баденѣ, по закону 21 Ноября 1867 г. (ст. 4 и 5), министерству внутреннихъ дѣлъ предоставляется право закрывать союзы, „дѣятельность которыхъ оказывается противною государственнымъ законамъ или нравственности и которые представляютъ опасность государству или общественному спокойствію“. Когда опасность представляется не-

посредственною, полицейская власть можетъ предписать „временное изъ предосторожности закрытіе союза, на срокъ до 14 дней“.—Въ Брауншвейгѣ, по закону 4 Іюля 1853 г. (ст. 5), мѣстной власти предоставляется право закрыть союзъ, дѣятельностъ котораго „опасна церковному, общественному или государственному строю“.

Россія.

До послѣдняго времени въ Россіи, по условіямъ государственнаго строя ея, не было ни политическихъ союзовъ, ни народныхъ собраній, или публичныхъ митинговъ, которые, главнымъ образомъ, имѣются въ виду разсмотрѣнными нами законодательствами. Что же касается всякаго рода другихъ союзовъ и обществъ (промышленныхъ, ученыхъ, благотворительныхъ и т. под.), то въ основѣ законодательства о нихъ лежала необходимость предварительнаго разрѣшенія на ихъ образованіе со стороны правительственныхъ органовъ [1]. Учредители всякаго общества для полученія этого разрѣшенія должны были представить на разсмотрѣніе и утвержденіе правительства свой уставъ, въ которомъ должны быть подробно указаны какъ цѣль общества, такъ и его организація и порядокъ дѣятельности. Всякія измѣненія въ уставѣ также должны были подлежать разсмотрѣнію и утвержденію правительственныхъ органовъ.

Право свободнаго устройства союзовъ и собраній даровано русскимъ гражданамъ Манифестомъ 17 октября 1905 года. Осуществленіе этихъ правъ, впредь до изданія постояннаго по этому предмету закона, нормируется временными правилами, изданными 4-го марта 1906 года.

[1] Запрещается всѣхъ и каждому заводить и вчинать въ городѣ общество, товарищество, братство или иное подобное собраніе безъ вѣдома или согласія правительства (ст. 116 уст. о предупрежденіи и пресѣченіи преступленій, изд. 1890 года).

Правила о публичныхъ собраніяхъ.

Право устройства публичныхъ собраній было признано и получило регулированіе на новыхъ началахъ еще за нѣсколько дней до изданія названнаго Манифеста. 12-го октября 1905 г. былъ изданъ Именной Высочайшій Указъ, которымъ, „въ виду неполноты дѣйствующихъ постановленій о собраніяхъ“, признано было нужнымъ, впредь до изданія общаго о собраніяхъ узаконенія, установить временныя по этому предмету правила. Эти временныя правила о собраніяхъ 12 го октября 1905 г. были затѣмъ подвергнуты пересмотру и взамѣнъ ихъ 4 марта 1906 г. были изданы новыя, также временныя, правила о собраніяхъ. Пересмотръ былъ вызванъ сознаніемъ необходимости провести болѣе точное разграниченіе понятій частнаго и публичнаго собранія въ виду обнаружившагося на практикѣ стремленія, въ обходъ ограниченій закона для публичныхъ собраній, придавать характеръ собраній частныхъ „многолюднымъ и крайне опаснымъ по своимъ послѣдствіямъ собраніямъ“.

При выработкѣ правилъ о собраніяхъ имѣлись въ виду образцы западно-европейскаго законодательства по этому предмету (болѣе всего прусскій законъ 1850 г., отчасти французскій 1881 г.), при чемъ особенное вниманіе составителей правилъ сосредоточивалось на изысканіи мѣръ огражденія порядка.

Общій характеръ правилъ о собраніяхъ 4 марта 1906 г., выступаетъ изъ тѣхъ соображеній, которыя были высказаны при обсужденіи ихъ въ Государственномъ Совѣтѣ. Въ разъясненіе выработанныхъ правилъ предсѣдателемъ совѣта министровъ (гр. Витте) было заявлено, „что возвѣщенная манифестомъ 17 октября 1905 г. свобода собраній отнюдь не должна быть понимаема какъ полная и ничѣмъ не ограниченная возможность всѣхъ и каждаго собираться въ любомъ мѣстѣ и по всякому поводу, съ какими бы то ни было цѣлями. Ни одно иностранное законодательство не понимаетъ такъ свободы собраній. Осуществленіе свободы собраній возможно лишь въ предѣлахъ, очерченныхъ закономъ, и не должно угрожать общественному спокойствію и безопасности. Поэтому и пересматриваемый нынѣ законъ о собра-

ніяхъ имѣетъ ближайшею своею задачею установленіе такихъ правилъ, которыя, ограждая населеніе отъ излишнихъ стѣсненій, вмѣстѣ съ тѣмъ давали бы и прочныя гарантіи тому, что свобода собраній не послужитъ въ ущербъ государственнымъ и общественнымъ интересамъ". Въ другомъ мѣстѣ соображеній Государственнаго Совѣта высказано было, что „правила проекта о собраніяхъ имѣютъ своею цѣлью дать и населенію, и администрація возможно болѣе точныя указанія на то, какія собранія могутъ считаться частными, допускаемыми безъ всякихъ разрѣшеній, и какія—публичными, подлежащими дѣйствію проектированныхъ правилъ. Въ самомъ законѣ должно быть опредѣлено, кто не допускается въ публичныя собранія и гдѣ они не могутъ разрѣшаться во избѣжаніе напрасныхъ обвиненій въ произвольныхъ дѣйствіяхъ административнаго начальства и въ цѣляхъ объединенія исходящихъ отъ органовъ управленія распоряженій". Наконецъ, вліяніе обстоятельствъ бурнаго времени сказалось и въ слѣдующей общей характеристикѣ того отношенія, какое встрѣтилъ проектъ въ Государственномъ Совѣтѣ. Послѣдній нашелъ, „что въ общемъ предначертанныя правила соотвѣтствуютъ намѣченной задачѣ и условіямъ еще продолжающагося въ населеніи броженія. Правила эти, само собою разумѣется, не имѣютъ въ виду стѣснить и ограничить свободу собраній, не преслѣдующихъ цѣлей, противныхъ закону. Предоставленіе всякому права устройства собранія по правиламъ проекта подачею письменнаго заявленія на имя высшихъ представителей мѣстной полицейской власти и широкое право обжалованія ихъ распоряженій должно служить достаточнымъ обезпеченіемъ той свободы, которою каждый въ правѣ пользоваться на основаніи и въ предѣлахъ законовъ".

Правила 4 марта 1906 г. создаютъ слѣдующія нормы въ отношеніи къ устройству публичныхъ собраній (собранія, не почитаемыя публичными, дозволяется свободно устраивать безъ заявленія и разрѣшенія правительственной власти).

Понятіе „публичнаго собранія" опредѣляется такъ: „Публичными собраніями признавать собранія, доступныя неопредѣленному числу лицъ, или хотя бы опредѣленному

числу лицъ, но лично неизвѣстныхъ устроителямъ собранія. Собранія же, въ коихъ участвуютъ одни члены законно существующаго общества или союза и постороннія лица не присутствуютъ, не считать публичными. Собранія, устраиваемыя въ театрахъ, концертныхъ и выставочныхъ залахъ, въ зданіяхъ общественныхъ и сословныхъ учрежденій и въ помѣщеніяхъ, спеціально для публичныхъ собраній приспособленныхъ, или отдаваемыхъ для этой цѣли въ наемъ, признавать публичными".

Въ отношеніи къ мѣсту или помѣщеніямъ, въ которыхъ могутъ быть устраиваемы публичныя собранія, правила создаютъ рядъ ограниченій. Во 1-хъ, въ помѣщеніяхъ, занимаемыхъ учебными заведеніями, могутъ быть устраиваемы публичныя собранія только учебнаго характера или такія, которыя разрѣшены дѣйствуюшими уставами учебныхъ заведеній или изданными о нихъ правилами. Во 2-хъ, публичныя собранія всякаго рода подъ открытымъ небомъ допускаются, съ соблюденіемъ настоящихъ правилъ, не иначе, какъ съ особаго, каждый разъ, разрѣшенія губернатора или градоначальника, или начальника мѣстной полицейской власти, по принадлежности. Въ 3-хъ, не допускается совершенно устройство публичныхъ собраній въ закрытыхъ помѣщеніяхъ на разстояніи полуверсты, а подъ открытымъ небомъ на разстояніи двухъ верстъ отъ мѣста дѣйствительнаго пребыванія Государя Императора или отъ мѣста засѣданій Государственнаго Совѣта и Государственной Думы во время ихъ сессій. Въ 4-хъ, публичныя собранія не могутъ быть устраиваемы въ гостинницахъ, ресторанахъ, общественныхъ столовыхъ, кухмистерскихъ, трактирахъ и тому подобныхъ заведеніяхъ. Послѣднее ограниченіе нельзя не признать излишне стѣснительнымъ для публики, а соображенія въ пользу такого ограниченія, высказанныя въ Государственномъ Совѣтѣ, неосновательными. Устройство публичныхъ собраній въ названныхъ помѣщеніяхъ, „гдѣ постоянно сбираются посѣтители для совершенно иныхъ цѣлей, можетъ вызывать нежелательныя послѣдствія нарушенія общественной тишины и спокойствія и чрезвычайно затруднило бы административную власть въ надзорѣ за таковыми собраніями". Интересы посѣтителей ресторановъ и отелей

нимало не пострадали бы отъ того, что въ особыхъ залахъ происходили бы собранія, какъ объ этомъ свидѣтельствуетъ опытъ другихъ странъ, гдѣ именно чаще всего въ названныхъ мѣстахъ устраиваются публичныя собранія. Указаніе на затруднительность надзора также не выдерживаетъ критики: такія собранія могли бы устраиваться, конечно, не иначе какъ при соблюденіи общаго требованія заявленія, и слѣдовательно административная власть всегда могла бы осуществить свое право надзора; извѣстная же затруднительность послѣдняго никоимъ образомъ не можетъ служить разумнымъ и правомѣрнымъ основаніемъ для лишенія населенія тѣхъ или иныхъ удобствъ въ осуществленіи имъ признаннаго за нимъ права.

Желающій устроить публичное собраніе обязанъ письменно заявить о томъ начальнику мѣстной полиціи (градоначальнику, оберъ полицеймейстеру либо полицеймейстеру или исправнику либо соотвѣтствующему ему должностному лицу) не позднѣе какъ за трое сутокъ до открытія собранія; если о собраніи предполагается дать публикацію, то заявленіе должно быть представлено за трое сутокъ до такого оглашенія. Срокъ подачи заявленій удлиняется до семи сутокъ для собраній, созываемыхъ не въ мѣстѣ постояннаго пребыванія начальника полиціи. Въ заявленіи должны быть точно указаны день, часъ, мѣсто и предметъ занятій собранія, а также имя, отчество, фамилія и мѣсто жительства устроителя или устроителей собранія. Если въ собраніи назначено выслушаніе доклада, сообщенія или рѣчи заранѣе опредѣленнаго лица, то и его имя, отчество, фамилія и мѣсто жительства должны быть указаны въ заявленіи.

Начальнику полиціи предоставлено воспрещать публичныя собранія, цѣль или предметъ занятій которыхъ противны уголовнымъ законамъ, либо общественной нравственности, или устройство которыхъ угрожаетъ общественнымъ спокойствію и безопасности, либо не можетъ быть допущено въ мѣстахъ, въ которыхъ правилами не допускается устройство публичныхъ собраній. О воспрещеніи собранія, съ указаніемъ, по какому изъ перечисленныхъ основаній оно послѣдовало, устроители извѣщаются за однѣ сутки до предположеннаго открытія собранія или оглашенія о немъ.

На публичныя собранія не допускаются лица вооруженныя, за исключеніемъ тѣхъ, которымъ ношеніе оружія присвоено по закону, а также учащіеся въ низшихъ и среднихъ учебныхъ заведеніяхъ, безъ разрѣшенія ихъ учебнаго начальства, и вообще малолѣтніе. Для военныхъ установлены особыми правилами ограниченія по участію ихъ въ публичныхъ собраніяхъ.

Губернатору или начальнику мѣстной полиціи предоставляется назначать для присутствія на публичномъ собраніи должностное лицо, которому, по его указанію, распорядителями собранія отводится мѣсто.

Надзоръ за соблюденіемъ порядка въ публичномъ собраніи возлагается на устроителей его, которые могутъ изъ своей среды выбрать одного или нѣсколькихъ распорядителей, при чемъ имена послѣднихъ до открытія собранія должны быть сообщены начальнику мѣстной полиціи или назначенному для присутствія на собраніи должностному лицу. Если собраніемъ избранъ предсѣдатель, то обязанности надзора переходятъ къ нему.

При наличности всякихъ противозаконныхъ проявленій со стороны участниковъ собранія лицо, на которое возлагается надзоръ за порядкомъ, обязано устранять такія проявленія и немедленно принимать мѣры къ возстановленію порядка. На обязанность надзирающаго за порядкомъ возлагается распорядиться закрытіемъ собранія, если послѣ двукратнаго предупрежденія порядокъ въ собраніи не будетъ возстановленъ, въ слѣдующихъ случаяхъ: 1) когда оно явно уклонится отъ предмета его занятій; 2) когда въ собраніи высказываются сужденія, возбуждающія вражду одной части населенія противъ другой; 3) когда въ собраніи производятся неразрѣшенные денежные сборы; 4) когда въ немъ оказываются лица, въ собранія не допускаемыя, и эти лица не покинутъ собранія или не будутъ изъ него удалены; 5) когда нарушенъ порядокъ собранія мятежными возгласами либо заявленіями, восхваленіемъ либо оправданіемъ преступленій, возбужденіемъ къ насилію либо неповиновенію властямъ, или же распространеніемъ преступныхъ воззваній либо изданій и, вслѣдстіе того, собраніе приняло характеръ, угрожающій общественному спокойствію и безопасности.

При наличности этихъ условій должностное лицо, присутствующее на собраніи, требуетъ закрытія его и, при неисполненіи этого требованія, по двукратномъ предупрежденіи, закрываетъ собраніе своею властью.

Публичное собраніе, состоявшееся безъ предварительнаго заявленія или требуемаго правилами разрѣшенія, или же вопреки воспрещенію, закрывается полиціею. По объявленіи собранія закрытымъ участники его обязаны разойтись; при неисполненіи этого они удаляются мѣрами полиціи.

Изложенныя правила имѣютъ примѣненіе и къ публичнымъ собраніямъ съѣздовъ, при чемъ разрѣшеніе съѣздовъ, если порядокъ ихъ созыва не установленъ закономъ или Высочайше утвержденнымъ уставомъ, предоставляется министру внутреннихъ дѣлъ по соглашенію съ подлежащими министрами или главноуправляющими.

Распоряженія и дѣйствія должностныхъ лицъ по воспрещенію или закрытію публичныхъ собраній могутъ подлежать обжалованію въ общеустановленномъ порядкѣ. Такія жалобы, въ случаѣ подачи ихъ тому должностному лицу, дѣйствія котораго обжалованы, представляются по начальству, вмѣстѣ съ необходимымъ объясненіемъ, въ трехдневный со времени подачи срокъ; если жалоба подана непосредственно начальству, объясненія должны быть представлены въ трехдневный срокъ по истребованіи объясненій. Разсмотрѣніе жалобъ производится безъ всякаго промедленія (однако срокъ отвѣта по жалобѣ не установленъ, и этимъ дается возможность произвольно раздвигать рамки „промедленія“).

Закономъ 4 марта 1906 г. установлены и карательныя нормы для нарушителей его предписаній. Арестомъ на срокъ не свыше трехъ мѣсяцевъ или денежнымъ взысканіемъ не свыше трехсотъ рублей наказываются виновные въ устройствѣ собранія безъ надлежащаго заявленія или собранія, завѣдомо неразрѣшеннаго, а равно устроители, распорядители или предсѣдатель законно состоявшагося собранія, виновные въ неисполненіи обязанностей, возлагаемыхъ на нихъ правилами. Тому же наказанію подлежатъ: 1) лица, явившіяся вооруженными въ публичное собраніе, если этимъ лицамъ ношеніе оружія не присвоено по закону,

и 2) лица, которыя будутъ продолжать занятія въ публичномъ собраніи послѣ того, какъ оно завѣдомо объявлено закрытымъ. Меньшее наказаніе, арестъ на срокъ не свыше одного мѣсяца или денежное взысканіе не свыше ста рублей угрожаетъ виновнымъ въ участіи въ публичныхъ собраніяхъ, завѣдомо созванныхъ безъ надлежащаго заявленія или завѣдомо неразрѣшенныхъ или воспрещенныхъ, а также и лицамъ, участвовавшимъ хотя и въ законно созванномъ собраніи, но во время занятій его своими противозаконными дѣйствіями или рѣчами вызвавшимъ закрытіе собранія. Упомянутыя наказанія налагаются въ тѣхъ случаяхъ, когда виновные не подлежатъ болѣе строгому наказанію за учиненное ими преступное дѣяніе.

Дѣла о нарушеніи правилъ о собраніяхъ отнесены къ вѣдѣнію мировыхъ судей, а въ мѣстностяхъ, въ которыхъ введено положеніе объ участковыхъ земскихъ начальникахъ—уѣздныхъ членовъ окружныхъ судовъ.

Въ законѣ особо оговорено, что дѣйствіе установленныхъ имъ правилъ не распространяется на религіозныя и молитвенныя собранія, а также на происходящія въ обычномъ порядкѣ похоронныя шествія, крестные ходы и другія религіозныя процессіи, о мѣстѣ и времени которыхъ въ столицахъ и городахъ предваряется мѣстная полицейская власть.

Дѣйствіе правилъ 4 марта 1906 г. не распространяется также на подготовительныя къ выборамъ въ Государственную Думу собранія выборщиковъ. По закону 11 декабря 1905 г. о выборахъ въ Государственную Думу, въ собраніи выборщиковъ чины полиціи не присутствуютъ, но наблюдаютъ за тѣмъ, чтобы постороннія лица не имѣли доступа въ помѣщеніе, въ которомъ происходитъ собраніе. Что касается подготовительныхъ собраній избирателей, то наиболѣе существеннымъ облегченіемъ для нихъ является установленіе лишь суточного срока для подачи заявленія начальнику мѣстной полиціи. Такія подготовительныя собранія могутъ происходить лишь въ закрытыхъ помѣщеніяхъ; участвовать въ нихъ могутъ лишь тѣ избиратели, которые принадлежатъ къ составу даннаго избирательнаго съѣзда или участка.

Правила объ обществахъ и союзахъ.

Манифестомъ 17 октября 1905 г. свобода союзовъ была возвѣщена какъ одно изъ тѣхъ началъ, на которыхъ зиждутся основы дарованной манифестомъ гражданской свободы. Необходимость установить нормы осуществленія права населенія устраивать общества, потребность въ чемъ выступила съ особою яркостью въ новыхъ условіяхъ жизни страны, побудила правительство озаботиться изданіемъ временнаго закона по этому предмету, впредь до изданія постояннаго закона въ новомъ законодательномъ порядкѣ. Выработанный проектъ временныхъ правилъ былъ подвергнутъ обсужденію въ Государственномъ Совѣтѣ, и 4 марта 1906 г. правила эти получили Высочайшее утвержденіе.

Законъ этотъ заключаетъ въ себѣ двѣ главныя части: 1) общія правила объ обществахъ и союзахъ и 2) правила о профессіональныхъ обществахъ, учреждаемыхъ для лицъ, занятыхъ въ торговыхъ и промышленныхъ предпріятіяхъ, или для владѣльцевъ этихъ предпріятій.

Законъ прежде всего опредѣляетъ самое понятіе „общества“ и „союза“. Обществомъ почитается соединеніе нѣсколькихъ лицъ, которыя, не имѣя задачею полученіе для себя прибыли отъ веденія какого-либо предпріятія, избрали предметомъ своей совокупной дѣятельности опредѣленную цѣль, а союзомъ — соединеніе двухъ или нѣсколькихъ такихъ обществъ, хотя бы черезъ посредство ихъ уполномоченныхъ.

„Общества и союзы, — гласитъ ст. 2 временныхъ правилъ,—могутъ быть образуемы безъ испрошенія на то разрѣшенія правительственной власти, съ соблюденіемъ правилъ, изложенныхъ въ нижеслѣдующихъ статьяхъ“. Выраженный въ этомъ положеніи принципъ встрѣчаетъ въ правилахъ весьма существенныя ограниченія, при наличности которыхъ весьма скромною оказывается область свободы, нормированной новымъ порядкомъ взамѣнъ прежней системы „разрѣшенія правительственной власти“.

Регламентированіе этого новаго порядка предварено указаніями относительно того, на какія общества не распространяется дѣйствіе временныхъ правилъ, какія общества воспрещаются, а также какимъ ограниченіямъ подлежатъ

отдѣльныя категоріи лицъ по устройству обществъ и союзовъ.

Дѣйствіе временныхъ правилъ 4 марта 1906 г. не распространяется: 1) на союзы и общества, преслѣдующія религіозныя цѣли (такія общества регулируются иными узаконеніями) и 2) на общества, образуемыя, съ разрѣшенія учебнаго начальства, учащимися въ учебныхъ заведеніяхъ изъ своей среды. Съ другой стороны, уставы обществъ и союзовъ, образуемыхъ на основаніяхъ, не соотвѣтствующихъ правиламъ настоящаго узаконенія, должны быть представляемы, въ проектахъ, подлежащему министру или главноуправляющему для утвержденія ихъ въ установленномъ порядкѣ.

Общее указаніе о томъ, какого рода общества не дозволяются, выражено такъ: „Воспрещаются общества: а) преслѣдующія цѣли, противныя общественной нравственности, или воспрещенныя уголовнымъ закономъ, или же угрожающія общественнымъ спокойствію и безопасности, и б) управляемыя учрежденіями или лицами, находящимися заграницею, если общества эти преслѣдуютъ политическія цѣли„.

Несовершеннолѣтніе и учащіеся въ низшихъ и среднихъ учебныхъ заведеніяхъ вовсе не допускаются ни къ образованію обществъ, ни къ участію въ нихъ. Учащіеся въ высшихъ учебныхъ заведеніяхъ могутъ быть допускаемы къ образованію обществъ, дѣйствующихъ внѣ учебныхъ заведеній, и къ участію въ такихъ обществахъ лишь на основаніяхъ, особо опредѣляемыхъ въ уставахъ подлежащихъ заведеній. Въ отношеніи къ состоящимъ на военной службѣ сохранены особыя правила 16 декабря 1905 г.

Значительное вниманіе удѣлено нормированію правъ по устройству обществъ служащими въ правительственныхъ установленіяхъ и нѣкоторыхъ предпріятіяхъ общаго пользованія. Служащимъ, хотя бы по вольному найму, въ правительственныхъ установленіяхъ или на казенныхъ и частныхъ желѣзныхъ дорогахъ или въ телефонныхъ предпріятіяхъ общаго пользованія, предоставляется образовывать въ своей средѣ общества для цѣлей благотворительныхъ или для удовлетворенія духовныхъ и матеріальныхъ своихъ потребностей, но не иначе, какъ на основаніи уставовъ, утвер-

ждаемыхъ начальствомъ. Такія общества не могутъ въ своей дѣятельности преслѣдовать цѣли политическія или же несовмѣстныя съ требованіями служебнаго долга, съ служебными отношеніями и съ существующимъ порядкомъ и условіями службы. Соединеніе обществъ служащихъ въ союзы воспрещается. Министръ или главноуправляющій можетъ закрыть такія общества, если усмотритъ, что дѣятельность ихъ отклонилась отъ ихъ устава. Означеннымъ служащимъ образованіе обществъ внѣ ихъ среды и участіе въ такихъ обществахъ можетъ быть воспрещено, если это будетъ признано ихъ начальствомъ несоотвѣтствующимъ требованіямъ службы.

Завѣдываніе дѣлами объ открытіи, регистраціи, воспрещеніи и закрытіи обществъ и союзовъ ввѣряется губернскимъ и областнымъ по дѣламъ объ обществахъ присутствіямъ. Составъ ихъ тотъ же, что и составъ губернскихъ по земскимъ и городскимъ дѣламъ присутствій. По отношенію къ производству дѣлъ въ названныхъ присутствіяхъ можно отмѣтить слѣдующія нормы, вносящія нѣкоторыя новыя детали въ порядокъ дѣятельности этихъ органовъ административной юстиціи у насъ. О днѣ слушанія дѣла въ присутствіи извѣщаются заинтересованныя въ немъ лица; неявка ихъ въ засѣданіе не останавливаетъ разсмотрѣнія дѣла, а явившіяся допускаются къ представленію словесныхъ объясненій. Опредѣленія присутствія могутъ быть обжалованы заинтересованными лицами въ двухнедѣльный со времени объявленія имъ опредѣленія срокъ въ первый департаментъ Правительствующаго Сената, при чемъ жалобы подаются въ присутствіе и представляются въ Сенатъ губернаторомъ съ объясненіями присутствія. Губернатору или градоначальнику предоставляется возможность парализировать рѣшеніе присутствія. Онъ, если не признаетъ возможнымъ согласиться съ рѣшеніемъ большинства членовъ присутствія, пріостанавливаетъ исполненіе такого рѣшенія и представляетъ дѣло министру внутреннихъ дѣлъ, который либо предлагаетъ губернатору о приведеніи рѣшенія въ исполненіе либо входитъ въ Правительствующій Сенатъ съ представленіемъ объ отмѣнѣ рѣшенія. Первый департаментъ

Правительствующаго Сената разрѣшаетъ всѣ дѣла объ обществахъ окончательно.

Въ отношеніи къ процедурѣ образованія обществъ имѣется нѣкоторое различіе въ зависимости отъ того, намѣревается ли общество пользоваться правами юридическаго лица, а именно правами пріобрѣтать и отчуждать недвижимое имущество, образовывать капиталы, заключать договоры, вступать въ обязательства, искать и отвѣчать на судѣ. Въ отношеніи къ обществамъ съ правами юридическихъ лицъ необходимымъ условіемъ является регистрація на основаніи особаго устава.

Наличность особаго устава не представляется необходимою при образованіи обществъ, не ищущихъ правъ юридическаго лица. Устроители такого общества обязаны представить губернатору или градоначальнику письменное о томъ заявленіе (съ указаніемъ въ немъ цѣли общества, именъ, званій и адреса учредителей, района дѣйствій общества, порядка избранія распорядителей его или правленія, порядка вступленія и выбытія членовъ). Губернаторъ или градоначальникъ, если встрѣчаетъ препятствіе къ образованію общества, передаетъ заявленіе на разсмотрѣніе присутствія. При этомъ, если въ теченіе двухъ недѣль со времени полученія заявленія губернаторомъ, лицамъ, подавшимъ заявленіе, не будетъ сообщено опредѣленіе присутствія объ отказѣ, съ точнымъ указаніемъ основаній къ послѣднему, общество можетъ открыть свои дѣйствія.

При образованіи обществъ съ правами юридическихъ лицъ заявленіе представляется учредителями общества съ нотаріальнымъ засвидѣтельствованіемъ ихъ законной правоспособности и подлинности подписей и съ приложеніемъ завѣреннаго ими проекта устава, въ двухъ экземплярахъ, а также денегъ на напечатаніе въ сенатскихъ объявленіяхъ и мѣстныхъ губернскихъ вѣдомостяхъ публикацій объ образованіи общества. Присутствіе обязано разсмотрѣть проектъ устава въ теченіе мѣсячнаго срока со дня подачи заявленія губернатору или градоначальнику. Присутствіе разрѣшаетъ регистрацію или отказываетъ въ ней. Въ послѣднемъ случаѣ учредители могутъ обжаловать рѣшеніе въ Сенатъ въ указанномъ выше подядкѣ. Въ случаѣ положительнаго рѣше-

нія присутствія, по вступленіи его въ законную силу регистрація производится посредствомъ внесенія общества въ реестръ установленной формы, который ведется при дѣлопроизводствѣ присутствія. Съ момента внесенія въ реестръ общество можетъ приступить къ пользованію правами, указанными въ его уставѣ. Въ отношеніи къ публичнымъ собраніямъ, устраиваемымъ обществами, оговорено, что такія собранія подчиняются дѣйствующимъ о нихъ постановленіямъ. О составѣ правленія или о распорядителяхъ, немедленно по ихъ избраніи, должно быть сообщено губернатору или градоначальнику или начальнику мѣстной полиціи; такія же письменныя заявленія должны быть дѣлаемы и о каждомъ измѣненіи въ составѣ распорядителей или правленія, объ открытіи или закрытіи отдѣленій общества и о закрытіи самого общества.

Для измѣненія въ условіяхъ дѣятельности общества или въ уставѣ зарегистрированнаго общества долженъ быть соблюдаемъ тотъ же порядокъ, что и при открытіи общества.

Нарушеніе обществомъ требованій закона, уклоненіе отъ указанныхъ въ уставахъ или въ заявленіяхъ условій дѣятельности даютъ основаніе губернатору или градоначальнику предложить на разрѣшеніе присутствія о закрытіи общества. Въ этихъ случаяхъ губернатору или градоначальнику предоставляется, до внесенія дѣла о закрытіи общества въ присутствіе, предложить самому обществу, въ назначенный срокъ, принять мѣры къ устраненію допущенныхъ обществомъ неправильностей. Губернатору или градоначальнику, кромѣ того, предоставляется право пріостановить собственною властью дѣйствіе общества, если дѣятельность его угрожаетъ общественной безопасности и спокойствію или принимаетъ явно безнравственное направленіе. Дѣлая распоряженіе о пріостановкѣ дѣйствій общества, губернаторъ или градоначальникъ о закрытіи его предлагаетъ на разрѣшеніе присутствія. Относительно обществъ, въ которыхъ образованы отдѣленія, а также союзовъ широкія полномочія законъ даетъ министру внутреннихъ дѣлъ: ему предоставляется во всякое время, по ближайшему своему усмотрѣнію, закрывать упомянутыя общества и союзы, если дѣятель-

ность ихъ признается имъ угрожающею общественному спокойствію или безопасности.

Въ случаѣ прекращенія дѣйствій общества, имущество его, если въ уставѣ нѣтъ указаній о его назначеніи, поступаетъ, за удовлетвореніемъ долговъ общества, въ вѣдѣніе правительства для употребленія на цѣли, наиболѣе отвѣчающія задачамъ закрытаго общества. Если же имущество служило для личныхъ удобствъ и выгодъ его членовъ и если оно, по постановленію общаго собранія, не было пожертвовано для какой-либо благотворительной цѣли, то, по закрытіи общества, оставшееся за удовлетвореніемъ долговъ его имущество распредѣляется поровну между всѣми членами, входящими въ составъ общества во время его закрытія.

Профессіональныя общества выдѣлены въ законѣ 4 марта 1906 г. особо, при чемъ и къ нимъ примѣнимы многія изъ изложенныхъ постановленій, а именно: о правахъ юридическаго лица, объ условіяхъ закрытія и о ликвидаціи имущества.

Данное въ законѣ опредѣленіе понятія „профессіональныхъ обществъ“ охватываетъ какъ общества рабочихъ и служащихъ, такъ и общества владѣльцевъ предпріятій торговыхъ и промышленныхъ. „Профессіональныя общества имѣютъ цѣлью выясненіе и согласованіе экономическихъ интересовъ, улучшеніе условій труда своихъ членовъ или поднятіе производительности принадлежащихъ имъ предпріятій“. Въ законѣ перечисляются тѣ интересы, которые такія общества могутъ ставить себѣ цѣлью, а именно: 1) изысканіе способовъ къ устраненію, посредствомъ соглашенія или третейскаго разбирательства, недоразумѣній, возникающихъ на почвѣ договорныхъ условій между нанимателями и нанимаемыми; 2) выясненіе размѣровъ заработной платы и другихъ условій труда въ различныхъ отрасляхъ промышленности и торговли; 3) выдачу пособій своимъ членамъ; 4) устройство кассъ похоронныхъ, приданыхъ, взаимопомощи и т. п.; 5) устройство библіотекъ, профессіональныхъ школъ, курсовъ и чтеній; 6) доставленіе своимъ членамъ возможности выгоднаго пріобрѣтенія предметовъ первой необходимости и орудій производства; 7) оказаніе

содѣйствія по пріисканію работы или рабочихъ рукъ, и 8) оказаніе юридической помощи своимъ членамъ.

Профессіональныя общества подлежатъ непремѣнной регистраціи по уставамъ, въ которыхъ предусматриваются всѣ подробности назначенія, организаціи и способовъ дѣятельности общества. Заявленія объ образованіи общества профессіональнаго подаются старшему фабричному инспектору или окружному горному инженеру, а этими лицами передаются въ губернское или городское по дѣламъ объ обществахъ присутствіе для разсмотрѣнія и дальнѣйшаго движенія въ описанномъ выше порядкѣ.

Профессіональныя общества могутъ открывать отдѣленія для опредѣленыхъ мѣстностей или для опредѣленныхъ группъ своихъ членовъ съ тѣмъ однако условіемъ, чтобы такія отдѣленія не имѣли особаго отъ общества управленія. Соединеніе двухъ или нѣсколькихъ профессіональныхъ обществъ въ союзъ воспрещается. Воспрещаются также профессіональныя общества, управляемыя учрежденіями или лицами, находящимися за-границею.

Въ составъ профессіональнаго общества могутъ входить только тѣ лица обоего пола, которыя занимаются въ торговыхъ и промышленныхъ предпріятіяхъ одинаковыми или имѣющими между собою связь работами или промыслами, а также владѣльцы одинаковыхъ, однородныхъ либо имѣющихъ между собою связь предпріятій. Несовершеннолѣтніе могутъ вступать въ профессіональное общество, если въ уставѣ его не имѣется ограничительныхъ въ этомъ отношеніи постановленій.

Въ законъ 4 марта 1906 г. объ обществахъ и союзахъ внесена и ст. 124 уголовнаго уложенія 1903 г., въ редакціи, измѣненной въ соотвѣтствіе съ измѣнившимися условіями образованія и дѣятельности обществъ. Арестомъ на срокъ не свыше трехъ мѣсяцевъ или денежною пенею не свыше трехсотъ рублей наказывается виновный въ образованіи или участіи въ обществѣ или союзѣ, съ нарушеніемъ установленныхъ закономъ правилъ, а также служащій, виновный въ нарушеніи законнаго распоряженія власти, запрещающаго ему образованіе общества или участіе въ немъ. Болѣе тяжкое наказаніе, а именно заключеніе въ крѣпости

на срокъ не свыше одного года или заключеніе въ тюрьмѣ угрожаетъ въ тѣхъ случаяхъ, если виновный образовалъ общество или союзъ или участвовалъ въ немъ: 1) завѣдомо, что общество или союзъ преслѣдуетъ цѣли, воспрещенныя закономъ уголовнымъ или противныя нравственности или угрожающія общественному спокойствію или безопасности, или же завѣдомо, что общество служащихъ преслѣдуетъ цѣли политическія или несовмѣстныя со служебнымъ долгомъ; 2) завѣдомо, что общество или союзъ, съ политическими цѣлями, или профессіональное общество управляются учрежденіями или лицами, находящимися за-границею; 3) завѣдомо, что общество или союзъ не разрѣшенъ, воспрещенъ или закрытъ подлежащею властью, или что дѣйствіе его пріостановлено; 4) завѣдомо, что общество или союзъ принимаетъ особыя мѣры для сокрытія своего существованія или преслѣдуемыхъ имъ цѣлей или порядка его управленія, или лицъ, принимающихъ участіе въ управленіи. Тому же наказанію подлежатъ виновные въ образованіи союза обществъ служащихъ или союза профессіональныхъ обществъ, а также въ участіи въ такихъ союзахъ.

Дѣла о преступныхъ дѣяніяхъ, предусмотрѣнныхъ ст. 124, подлежатъ вѣдѣнію окружныхъ судовъ.

III. ПОЛИЦІЯ ПЕЧАТИ [1].

Пресса и государство.—Система предупредительныхъ мѣръ и система репрессивная.

Возникновеніе предварительной цензуры.—Книгопечатаніе и духовенство.—Первые опыты цензуры.—Буллы 1501 и 1515 гг.—Index lidrorum prohibitorum.—Цензура и свѣтская власть.

Очеркъ исторіи полиціи печати въ Англіи.—Генрихъ VIII.—Елизавета.—Звѣздная палата и ея декреты (1585 и 1637 гг.)—Цензура и суровыя мѣры полиціи печати.—Отмѣна предварительной цензуры (1695 г.).—Значеніе

---

[1] Кромѣ указанныхъ выше (стр. 21) Meyer, Loening, Seydel, Berthélemy—P. Kloeppel. Das Reichspressrecht. Lpzg. 1894.—Lorenz von Stein. Die Verwaltungslehre VI (1868): Die allgemeine Bildung uud die Presse.—Barbier. Traité général de la police de la presse et du délit des publications, 2 vol. Par. 1887.—G. Le Poittevin. Traité de la presse. 3 vol. Par. 1902—1904.—H. Avenel. Histoire de la presse française depuis 1789 jusqu'à nos jours. Par. 1900.—Fisher and Strahan. The Law of the Press. Lond. 1891.—Sir J. F. Stephen. A History of the Criminal Law of England (Lond. 1883), томъ II, стр. 298—395.—А. Дайси. Основы государственнаго права Англіи. Пер. съ англ. Спб. 1891.—В. Ѳ. Дерюжинскій. Изъ исторіи политической свободы въ Англіи и Франціи. Спб. 1906 (Статьи: „Свобода печати и судъ присяжныхъ въ Англіи“ и „Печать во Франціи при Наполеонѣ I“).—И. Я. Фойницкій. Моменты въ исторіи законодательства о печати (въ „Сборникѣ государственныхъ знаній“, т. II и въ книгѣ „На досугѣ“, Спб. 1900).—М. И. Сухомлиновъ. Изслѣдованія и статьи. Т. I.: Матеріалы для исторіи образованія въ Россіи въ царствованіе Императора Александра I (Спб. 1883).—А. М. Скабичевскій. Очерки по исторіи русской цензуры. Спб. 1892.—К. К. Арсеньевъ. Законодательство о печати. Спб. 1903.—А. Д. Градовскій. О свободѣ русской печати. Спб. 1905.—Вл. Розенбергъ и В. Якушкинъ. Русская печать и цензура въ прошломъ и настоящемъ. М. 1905.—М. Лемке. Очерки по исторіи русской цензуры и журналистики XIX столѣтія. Спб. 1904.—М. Лемке. Эпоха цензурныхъ реформъ 1859—1865 годовъ. Спб. 1904.—Историческія свѣдѣнія о цензурѣ въ Россіи. Спб. 1862.—Сборникъ постановленій и распоряженій по цензурѣ съ 1720 по 1862 г. Спб. 1862.—Уставъ о цензурѣ и печати (съ разъясненіями, изд. В. П. Ширкова, Спб. 1900).

A. Cahuet. La liberté du théâtre en France et á l'étranger. Histoïre, fonctionnement et discussion de la censure dramatique. Par. 1902.

ея.—Законы о лайбелѣ и судопроизводство по дѣламъ печати.—Функціи присяжныхъ.—Фоксовъ Актъ (1792 г.) и упроченіе свободы печати.—Штемпельный сборъ, залоги, налогъ на объявленія и налогъ на бумагу.—Отмѣна ихъ.

Очеркъ исторіи полиціи печати во Франціи.—Предварительная цензура и Парижскій университетъ.—Королевскіе цензоры.—Регламентъ 1723 г.—Полиція печати въ XVIII ст.—Свобода печати и эпоха революціи.—Полиція печати при Наполеонѣ I.—Эпоха реставраціи (законы 1819 г.).—Іюльская монархія и революція 1848 г.—Декретъ 1852 г.—Административная система полиціи печати.—Законъ 1868 г.—Третья ресбунлика и законъ 1881 г. о свободѣ печати.

Законодательство о печати въ Германіи.—Эпоха предварительной цензуры.—Законъ о печати 1874 г.

Цензура театральныхъ произведеній въ иностранныхъ государствахъ (Англіи, Франціи, Бельгіи, Италіи, Германіи и Португаліи).

Историческій очеркъ законодательства о печати въ Россіи.—Первые зачатки полиціи печати при Петрѣ Великомъ.—Начало вольныхъ типографій (1771 г. и 1783 г.).—Дѣятельность Н. И. Новикова.—Судъ надъ А. Н. Радищевымъ. — Организація цензуры въ 1796 г.—Полиція печати при Павлѣ I.—Эпоха Александра I.—Первый цензурный уставъ 1804 г.—Уставъ 1826 г.; его особенности;—суровость его постановленій.—Уставъ 1828 г.—Спеціальныя цензуры. — Эпоха „цензурнаго террора". — Реформы Александра II.—Расширеніе гласности.—А. В. Головнинъ и пересмотръ законодательства о печати.—Временныя правила 12 мая 1862 г.—Законъ 6 апрѣля 1865 г.—Временныя мѣры 1882 г.—Административныя мѣры и ихъ примѣненіе.—Типографіи и пр.—Духовная цензура.

Временныя правила о печати 1905 и 1906 гг.

Подъ общимъ терминомъ „печать", „пресса" разумѣется совокупность различныхъ способовъ выраженія мысли, дѣлающихъ произведенія ея доступными одновременно большому количеству людей. Являясь главнымъ факторомъ просвѣщенія и могущественнымъ орудіемъ прогресса во всѣхъ отрасляхъ народной жизни, печать можетъ осуществлять свое назначеніе лишь при наличности благопріятныхъ условій, которыя гарантировали бы ея свободное развитіе. Установленіе этихъ условій есть одна изъ важнѣйшихъ и вмѣстѣ съ тѣмъ труднѣйшихъ задачъ государственнаго управленія. Трудность ея вызывается главнымъ образомъ тѣмъ обстоятельствомъ, что на-ряду съ обезпеченіемъ свободы печати государству надлежитъ имѣть въ виду возможность злоупотребленій свободою. Сообразно съ различными видами такихъ злоупотребленій, государству необходимо создать

систему соотвѣтственныхъ мѣръ, которыя, съ одной стороны, могли бы предупреждать ихъ, съ другой—устанавливали бы отвѣтственность за эти злоупотребленія. Совокупность такихъ мѣръ и обозначаютъ терминомъ „полиція печати", разумѣя слово „полиція" въ широкомъ смыслѣ.

Прошлая исторія и современная дѣйствительность раскрываютъ самыя разнообразныя комбинаціи условій, въ какихъ печати приходилось и приходится развиваться. При всемъ своемъ разнообразіи, мѣры государства по отношенію къ печати могутъ быть сведены къ двумъ главнымъ типамъ. Это, во 1-хъ, система предупредительныхъ мѣръ, въ основѣ которой лежитъ институтъ предварительной цензуры, и во 2-хъ, система репрессивная, въ основу которой полагаются не предупредительныя мѣры, а судебное преслѣдованіе возникающихъ въ области печати или при ея посредствѣ преступленій и правонарушеній. Съ каждой изъ этихъ системъ ознакомитъ обзоръ тѣхъ условій, въ какихъ находилась печать въ различныхъ государствахъ въ различные періоды ихъ исторіи.

Возникновеніе предварительной цензуры.

Первыя попытки установить предварительную цензуру для произведеній печати явились вскорѣ послѣ изобрѣтенія книгопечатанія. Это изобрѣтеніе, великое значеніе котораго на первыхъ же порахъ не подлежало никакому сомнѣнію, стало быстро распространяться. Выгоды и преимущества новаго способа выраженія мысли, облегчавшаго и упрощавшаго ея распространеніе, благодаря возможности въ короткое время воспроизвести большое количество экземпляровъ и вслѣдствіе этого удешевить ихъ стоимость, были очевидны и возбуждали восторгъ и удивленіе въ людяхъ того времени, имѣвшихъ до тѣхъ поръ въ своемъ распоряженіи лишь рукописную литературу. Несмотря на то, что она, подъ вліяніемъ давно уже начавшагося оживленія мысли, получила сильное развитіе, и производство рукописей приняло огромные размѣры, сдѣлалось даже промысломъ, занимавшимъ не малое количество рукъ, несмотря на это,

цѣна манускриптовъ была все-таки очень высока. Они были доступны лишь богатымъ людямъ, къ тому же и количество экземпляровъ по необходимости было весьма ограничено.

Около 1450 года типографское искусство возникло въ Майнцѣ и оттуда стало распространяться по умственнымъ центрамъ западной Европы: въ 1467 г. оно появляется въ Римѣ, въ 1469 г.—въ Венеціи, въ 1470 г.—въ Парижѣ. Къ концу XV-го вѣка въ разныхъ странахъ насчитываютъ уже болѣе 200 городовъ, имѣющихъ свои типографіи.

Если принять во вниманіе, что средніе вѣка вообще и въ особенности XV и XVI столѣтія были эпохой оживленія религіозной мысли по преимуществу, что къ этой эпохѣ относятся ожесточенные богословскіе споры и распри, привлекавшіе къ себѣ вниманіе образованныхъ людей того времени, что тогдашняя литература и наука носили теологическій характеръ,—если принять все это во вниманіе, то неудивительнымъ представится тотъ фактъ, что первыя попытки вмѣшательства въ область печати съ цѣлью ограничить свободное выраженіе мысли были предприняты органами церковной власти.

Одинъ изъ наиболѣе раннихъ опытовъ устройства предварительной цензуры имѣлъ мѣсто въ Кёльнѣ. Органомъ ея являлся мѣстный университетъ, какъ свидѣтельствуютъ помѣтки [1] на книгахъ, напечатанныхъ въ Кёльнѣ въ семидесятыхъ и восьмидесятыхъ годахъ XV столѣтія (главнымъ образомъ въ 1479—1483 гг., а одна въ 1475 г.).

Въ 1486 году установлена была цензура тамъ, гдѣ зародилось самое искусство книгопечатанія, въ Майнцѣ. Въ этомъ году Бертольдъ, архіепископъ Майнцкій, издалъ приказъ, воспрещавшій печатать переводы на нѣмецкій языкъ, особенно богословскихъ книгъ, безъ предварительнаго разсмотрѣнія и одобренія ихъ духовными властями [2]). Эта мѣра

---

[1] Цензурныя помѣтки дѣлались въ слѣдующей формѣ: Admissum (или temptatum или examinatnm admissumque ac approbatum ab alma Universitate studii civitatis Coloniensis, de consensu et voluntate spectabilis et egregii viri pro tempore rectoris ejusdem. Fr. Reusch. Der Index der verbotener Bücher. I Band. (Bonn, 1883), стр. 56.—Kloeppel, стр. 15.

[2] Вотъ какъ мотивировано это воспрещеніе во вступленіи къ приказу: „При тѣхъ удобствахъ, какія божественное искусство книгопечатанія

имѣла лишь мѣстное значеніе, такъ какъ дѣйствіе ея распространялось лишь въ предѣлахъ Майнцкаго діоцеза. Весьма возможно, что и въ другихъ мѣстностяхъ представители духовной власти принимали подобныя же мѣры.

Въ началѣ XVI вѣка встрѣчаемъ мѣропріятіе болѣе общаго характера. Это—булла папы Александра VI-го (изд. въ 1501 году), которая установила правильную духовную цензуру въ четырехъ нѣмецкихъ провинціяхъ: Кёльна, Майнца, Трира и Магдебурга. Поводомъ къ изданію этой буллы послужило напечатаніе въ разныхъ мѣстностяхъ, а особенно въ названныхъ областяхъ „многихъ книгъ и трактатовъ, заключающихъ въ себѣ различныя ложныя и пагубныя доктрины, даже противныя святой христіанской вѣрѣ". „Желая безъ дальнѣйшаго промедленія остановить это гнусное

дало для пріобрѣтенія знаній, нашлись нѣкоторыя лица, злоупотребляющія этимъ изобрѣтеніемъ, употребляющія во вредъ человѣческому роду то, что предназначено къ его просвѣщенію. Въ самомъ дѣлѣ, книги о религіозныхъ обязанностяхъ и доктринахъ переводятся съ латинскаго языка на нѣмецкій и распространяются въ народѣ къ безчестію самой религіи, а нѣкоторые даже возымѣли дерзость сдѣлать на обыкновенномъ языкѣ невѣрные переводы церковныхъ каноновъ, составляющихъ область науки столь трудной, что она одна можетъ занять всю жизнь самаго ученаго мужа. Возможно ли думать, что нашъ нѣмецкій языкъ можетъ выразить то, что великіе авторы писали на греческомъ и латинскомъ языкахъ о глубочайшихъ тайнахъ вѣры христіанской и о наукѣ вообще? Конечно, это невозможно, а потому эти люди вынуждены изобрѣтать новыя слова или употреблять старыя въ извращенномъ смыслѣ,—вещь опасная, особенно когда дѣло идетъ о Священномъ Писаніи. Ибо кто можетъ повѣрить, чтобы необразованные мужи или женщины, въ руки которыхъ попадутъ эти переводы, могли найти истинный смыслъ Евангелія или Посланій апостола Павла? Еще менѣе способны они разобраться въ вопросахъ, которые даже среди католическихъ писателей вызываютъ разногласіе. И такъ какъ это искусство изобрѣтено въ городѣ Майнцѣ, и мы по истинѣ можемъ сказать, съ Божественною помощью, и такъ какъ мы обязаны сохранить его во всей его славѣ, мы строго воспрещаемъ всѣмъ и каждому переводить на нѣмецкій языкъ или переведя распространять какія бы то ни было книги по какому бы то ни было вопросу, написанныя на языкахъ греческомъ, латинскомъ и другихъ иначе, какъ съ тѣмъ условіемъ, чтобы эти переводы до ихъ напечатанія и до наступленія въ продажу были одобрены четырьмя нами назначенными докторами, подъ страхомъ отлученія отъ церкви, конфискаціи книгъ и штрафа, въ размѣрѣ ста золотыхъ флориновъ, въ пользу нашей казны". (H. Hallam, Histoire de la littérature de l'Europe pendant les XV, XVI et XVII siècles, trad. de l' anglais. Paris 1839. Томъ I, стр. 253—254.

зло", папа счелъ нужнымъ воспретить, подъ страхомъ отлученія отъ церкви и денежныхъ штрафовъ, печатаніе какихъ-либо сочиненій безъ особаго на каждый разъ формальнаго дозволенія со стороны органовъ церковной власти.

Чрезъ нѣсколько лѣтъ (въ 1515 г.) издана была папою Львомъ X новая булла, повелѣвающая, въ силу постановленія Латеранскаго собора, установить цензуру и въ другихъ мѣстностяхъ. „Отнынѣ и впредь на вѣчныя времена,— гласила эта булла „Inter sollicitudines:—никто не смѣетъ ни въ Римѣ, ни въ какихъ либо другихъ городахъ и діоцезахъ напечатать или поручить напечатать какую-либо книгу или какое-либо сочиненіе иначе какъ по тщательномъ разсмотрѣніи и по собственноручномъ подписаніи одобренія въ Римѣ нашего викарія и магистра священнаго двора, въ другихъ городахъ и діоцезахъ епископа или иного, свѣдущаго въ соотвѣтственной наукѣ и епископомъ на то уполномоченнаго лица и иквизитора того города или діоцеза, въ которомъ книга будетъ печататься, каковое одобреніе надлежитъ давать, подъ угрозою отлученія, безплатно и безъ замедленія". Нарушителямъ этого предписанія грозитъ, сверхъ отобранія книгъ и ихъ публичнаго сожженія, а также уплаты ста дукатовъ въ папскую казну и закрытія типографіи на одинъ годъ, отлученіе отъ церкви; въ случаѣ же упорства епископомъ или викаріемъ на виновныхъ могутъ быть наложены такія наказанія, „чтобы другіе не осмѣливались поступать по ихъ примѣру" [1].

Таковы первые опыты учрежденія цензуры надъ произведеніями печати. Иниціатива ихъ принадлежала представителямъ духовной власти, которые чувствовали себя особенно заинтересованными въ томъ, чтобы установить контроль надъ произведеніями мысли. Критическое направленіе ея, преимущественно въ области религіозныхъ вопросовъ, все болѣе и болѣе усиливалось и получило, наконецъ, свое величественное выраженіе въ движеніи Реформаціи. Стремленіе остановить это движеніе, а затѣмъ, по мѣрѣ того, какъ оно разросталось, подавить его побуждало католицизмъ къ изысканію всевозможныхъ къ тому средствъ; въ числѣ

[1] Reusch, стр. 55—56.

ихъ далеко не послѣднее значеніе придавалось предупредительнымъ и карательнымъ мѣрамъ по отношенію къ печати. Мало-по-малу въ короткій, сравнительно, періодъ времени предварительная цензура сдѣлалась явленіемъ повсемѣстнымъ въ западно-европейскихъ государствахъ.

Кромѣ цензуры католическое духовенство прибѣгало нерѣдко еще къ другому средству борьбы съ печатью, а именно къ изданію каталоговъ или списковъ запрещенныхъ книгъ—Index librorum prohibitorum. Случаи осужденія книгъ, признававшихся еретическими, имѣли мѣсто уже въ первые вѣка по установленіи христіанской церквй (при Константинѣ Вел. осужденію и сожженію подвергнуты были сочиненія Арія). Этотъ пріемъ еще болѣе развился въ средніе вѣка, когда весьма нерѣдки были случаи осужденія отдѣльныхъ сочиненій (напр. въ XII вѣкѣ сочиненія Абеляра). Въ 1415 г. Констанцскій соборъ опредѣлилъ воспретить чтеніе сочиненій Виклефа и Гуса. Съ развитіемъ еретическихъ книгъ еще болѣе частыми и энергичными.

Первый „каталогъ“ запрещенныхъ книгъ былъ изданъ въ 1546 году богословскимъ факультетомъ Лувенскаго университета, по распоряженію Карла V. Повелѣніемъ его въ 1550 году былъ изданъ новый каталогъ, оказавшій значительное вліяніе на дальнѣйшее развитіе этой мѣры борьбы съ печатью. Подобные же каталоги издавались и въ другихъ мѣстностяхъ.

Первымъ отъ имени папы опубликованнымъ каталогомъ запрещенныхъ книгъ является „Index“, изготовленный инквизиціею и изданный папою Павломъ IV въ Римѣ въ 1559 году [1]. Въ немъ книги распредѣлены въ алфавитномъ порядкѣ на три разряда: къ первому отнесены писатели, сочиненія которыхъ, какъ уже изданныя, такъ и тѣ, которыя будутъ ими написаны, подвергнуты безусловному запрещенію, хотя бы даже въ нихъ ничего не говорилось противъ религіи или о религіи; ко второму разряду отнесены писатели, нѣкоторыя изъ сочиненій которыхъ подвергались за-

---

[1] Полное названіе его—Index auctorum et librorum, qui tanquam haeretici aut suspecti aut perniciosi ab Officio S. Romanae Inquisitionis reprobantur et in universa Christiana Republica interdicuntur.—Reusch, I, стр. 258.

прещенію по причинѣ заключающихся въ нихъ еретическихъ ученій (между прочимъ книги объ астрологіи, о ворожбѣ и т. п.); къ третьему разряду отнесены книги анонимныя, содержащія въ себѣ вредныя ученія.

Для составленія и пополненія „индексовъ“ папою Піемъ V создано было въ 1571 г. особое учрежденіе—Sancta Congregatio Indicis. При посредствѣ его папская курія осуществляла свое наблюденіе за печатью въ послѣдующіе вѣка. Учрежденіе это существуетъ и въ настоящее время. Послѣдніе „Index“ были изданы въ 1897 и 1900 гг., при чемъ папа Левъ XIII нашелъ нужнымъ составить и опубликовать новый регламентъ о воспрещеніи и цензурѣ книгъ—Constitutio apostolica de prohibitione et censura librorum [1].

Въ связи съ указанными средствами борьбы съ печатью нерѣдко практиковалось публичное сожженіе сочиненій, а иногда вмѣстѣ съ ними и авторовъ, признанныхъ вредными. Исторія разныхъ государствъ занесла на свои страницы не малое количество такихъ фактовъ. Это было излюбленное средство, къ которому прибѣгали одинаково какъ ревностные католики, такъ и приверженцы протестантизма: въ Англіи, напр., при Генрихѣ VIII жгли послѣдовательно книги того и другого направленія,—то было время еще неустановившихся воззрѣній: при Эдуардѣ VI сожженію подлежали католическія сочиненія: при Маріи, наоборотъ, пылали костры сожигаемыхъ протестантскихъ сочиненій.

Свѣтская власть стала принимать дѣятельное участіе въ полиціи печати уже значительно позднѣе духовной. Еще въ 1513 году (т. е. черезъ двѣнадцать лѣтъ послѣ изданія буллы Александра VI) французскій король Людовикъ XII издаетъ декларацію, въ которой очень наглядно выступаетъ самое дружелюбное отношеніе къ печати. Въ этой декларацій король освобождаетъ отъ уплаты вводившагося тогда налога цѣлую категорію лицъ, такъ или иначе прикосновенныхъ къ дѣлу книгопечатанія. Изъятіе это мотивируется

[1] Латинскій текстъ и французскій переводъ его напечатаны въ брошюрѣ: Index. Constitutions de Sa Sainteté Léon XIII (1897) et de Benoit XIV (1753) relatives à l'examen et à l'interdiction des livres. Par. 1897.

„соображеніемъ того великаго блага, которое принесло нашему королевству искусство печатанія, изобрѣтеніе котораго представляется скорѣе божественнымъ, чѣмъ человѣческимъ“; благодаря ему, продолжаетъ декларація, „наша святая католическая вѣра сильно возвысилась и окрѣпла, правосудіе лучше понимается и отправляется и божественная служба совершается съ большимъ тщаніемъ и великолѣпіемъ; благодаря ему на пользу всѣхъ и каждаго выражено и распространено много хорошихъ и благотворныхъ ученій, вслѣдствіе чего наше королевство превосходитъ всѣ другія, и иныя неисчислимыя блага проистекали и проистекаютъ отъ него каждодневно, во славу Бога и къ возвеличенію нашей католической вѣры“.

Первый законодательный актъ свѣтской власти въ области полиціи печати мы встрѣчаемъ въ Германіи въ 1521 году, когда былъ изданъ направленный противъ Лютера Вормскій эдиктъ. Глава 36-я этого эдикта санкціонируетъ изданныя по отношенію къ печати распоряженія духовныхъ властей. Вскорѣ послѣ того Имперскій указъ, изданный въ Нюренбергѣ въ 1524 г., возложилъ на свѣтскихъ князей и ихъ правительства обязанность наблюдать за книгопечатаніемъ, а черезъ пять лѣтъ послѣ этого (Имперскими указами въ Шпейрѣ въ 1529 г. и въ Аугсбургѣ въ 1530 г.) установлена правильная цензура. Въ Англіи наиболѣе раннее предписаніе королевской власти о цензурѣ относится къ 1530 году, во Франціи—къ 1538 году.

Послѣ этихъ замѣчаній о появленіи цензуры въ западно-европейскихъ государствахъ, обратимся къ болѣе подробному обзору исторіи полиціи печати, главнымъ образомъ, въ двухъ странахъ—въ Англіи и во Франціи. Англія представляетъ особенный интересъ въ виду того, что тамъ ранѣе всѣхъ другихъ государствъ развилась свободная печать и установились тѣ основы, на которыхъ зиждется господствующее въ настоящее время законодательство о печати. Прослѣдить же судьбу тѣхъ разнообразныхъ системъ и мѣръ, которыя практиковались по отношенію къ печати во Франціи въ различные періоды ея исторіи важно потому, что нигдѣ полиція печати не являлась предметомъ столь усиленныхъ заботъ законодательства и администраціи. Озна-

комленіе съ ея исторіей въ этой странѣ можетъ дать довольно полное представленіе о совокупности тѣхъ мѣръ, которыя въ разное время и при различныхъ условіяхъ государственной жизни составляютъ систему полиціи печати. Знакомство съ исторіей французскаго законодательства о печати необходимо для насъ еще и потому, что оно не разъ являлось образцомъ для русскихъ законовъ о печати. Въ виду этого, для разъясненія многихъ условій, въ которыхъ находилась наша печать, далеко не безполезно будетъ обратиться къ тому источнику, откуда они заимствованы.

Очеркъ исторіи полиціи печати въ Англіи.

Въ то время, когда въ Англіи появилось и стало распространяться книгопечатаніе, католицизмъ былъ еще въ полной силѣ. И здѣсь, какъ это было во всѣхъ католическихъ странахъ, духовенство сосредоточило въ своихъ рукахъ наблюденіе за печатью и преслѣдованіе тѣхъ произведеній, въ которыхъ замѣчалось уклоненіе отъ истинныхъ началъ католицизма. Оно нашло себѣ энергичную поддержку и въ королевской власти. При Генрихѣ VIII изданы были, начиная съ 1526 года, девять списковъ книгъ, объявлявшихся запрещенными. Въ видѣ примѣра можетъ служить опубликованный въ 1529 году списокъ 85 „книгъ лютерской секты“, которыя приверженцами этой секты привезены были въ Лондонъ; въ числѣ ихъ названы 22 сочиненія Лютера, 11 сочиненій Цвингли и т. д. [1].

Въ 1530 году издано было первое королевское распоряженіе о предварительномъ разсмотрѣніи книгъ: королевская прокламація, составленная по совѣщаніи съ примасомъ, теологами обоихъ университетовъ и другими лицами, объявляя запрещенными всѣ напечатанныя за-границею англійскія книги и предписывая въ 14-дневный срокъ доставить ихъ епископамъ, повелѣвала, чтобы новыя англійскія книги, касающіяся Священнаго Писанія, печатались съ одобренія епископа и не-анонимно [2].

---

[1] Reusch, т. I, стр. 91.
[2] Ibidem, стр. 88—89.

Преобладающую роль въ области полиціи печати духовенство сохраняло до царствованія королевы Елизаветы, когда дѣятельнымъ органомъ ея становится государство — свѣтская власть, принявшая на себя заботы по наблюденію за печатью и осуществленію тѣхъ задачъ, которыя первоначально составляли почти исключительно предметъ заботъ церкви. Духовенство, однако, не было вполнѣ устранено отъ этого дѣла: утративъ свою преобладающую роль, оно все же являлось весьма дѣятельнымъ помощникомъ государства.

Уже въ первый годъ царствованія Елизаветы (въ 1559 г.) королевскимъ совѣтомъ (Privy Council) былъ изданъ указъ, по которому никто не можетъ напечатать какую либо книгу или брошюру безъ предварительнаго разрѣшенія королевскаго совѣта или епископа. Мало-по-малу какъ цензура, такъ и вообще вся совокупность мѣропріятій по отношенію къ печати были сосредоточены въ рукахъ Звѣздной Палаты. Такъ назывался комитетъ королевскаго совѣта, надѣленный чрезвычайно обширными полномочіями и являвшійся въ теченіе цѣлаго вѣка страшнымъ орудіемъ деспотизма въ рукахъ Тюдоровъ и Стюартовъ. Имя Звѣздной Палаты сдѣлалось для англичанъ синонимомъ всякаго рода насилій и произвола, воспоминаніе о которыхъ неразрывно связано съ исторіей этого учрежденія. Во второй половинѣ XVI вѣка неограниченныя полномочія его, главнымъ образомъ, въ сферѣ судебнаго преслѣдованія, были расширены на новую область— полицію печати. Въ 1585 году Звѣздная Палата издаетъ первый подробный ордонансъ съ цѣлью урегулировать печать, подчинивъ строгому режиму какъ произведенія печати со стороны ихъ содержанія, такъ и самый промыселъ книгопечатанія и книжной торговли. Изданіе этого ордонанса мотивируется, въ предисловіи къ нему, тѣми „безобразіями и злоупотребленіями со стороны безпорядочныхъ лицъ, занимающихся искусствомъ печатанія и книжнаго промысла“, которыя все болѣе и болѣе увеличиваются, несмотря на принятыя мѣры, что и приписывается недостаточности наказаній, примѣнявшихся до тѣхъ поръ. Ордонансъ 1585 г. воспрещаетъ печатать что-либо безъ предварительнаго разсмотрѣнія и дозволенія Архіепископа Кентерберійскаго или Лондонскаго Епископа; для напечатанія же произведеній,

имѣющихъ отношеніе къ законодательству, необходимо разрѣшеніе Главныхъ Судей (входившихъ также въ составъ Звѣздной Палаты). Всякому, уличенному въ продажѣ книгъ, напечатанныхъ безъ соблюденія требованій этого ордонанса, угрожаетъ тюремное заключеніе въ теченіе трехъ мѣсяцевъ. Очевидно, съ цѣлью облегчить надзоръ за печатью и поставить преграду ея развитію, число типографій было ограничено: кромѣ находящихся въ Лондонѣ, разрѣшались только двѣ—въ университетскихъ городахъ, Оксфордѣ и Кембриджѣ, по одной въ каждомъ. Каждый содержатель типографіи обязанъ объявить о количествѣ имѣющихся у него станковъ „Компаніи типографовъ (Stationer's Company). Эта компанія была учреждена за нѣсколько времени передъ тѣмъ и получила отъ правительства монополію печатнаго дѣла, сдѣлавшись вмѣстѣ съ тѣмъ дѣятельнымъ органомъ его по наблюденію за печатью. Въ случаѣ неисполненія этого требованія ему грозитъ уничтоженіе его станковъ и тюремное заключеніе въ продолженіе одного года. Ни одна типографія не можетъ быть открыта вновь до тѣхъ поръ, пока чрезмѣрное количество ихъ не будетъ уменьшено и не дойдетъ до того числа, какое будетъ признано архіепископомъ Кентерберійскимъ и епископомъ Лондонскимъ достаточнымъ; если же понадобится увеличить число занимающихся книгопечатаніемъ, то Компанія типографовъ должна указать лицъ, пригодныхъ для этого, при чемъ эти лица, сверхъ того, должны быть одобрены представителями духовной власти. Помимо всего этого, ордонансъ уполномочиваетъ указанную компанію производить обыски въ домахъ и магазинахъ содержателей типографій и книгопродавцевъ, забирать всѣ книги, напечатанныя въ противность требованіямъ этого ордонанса, уничтожать типографскіе станки, арестовывать виновныхъ и препровождать ихъ въ королевскій совѣтъ.

Такимъ образомъ, съ одной стороны—предварительная цензура, съ другой стороны — всевозможныя мѣры, направленныя къ стѣсненію самаго промысла книгопечатанія, установленіе строгаго надзора и наложеніе тяжкихъ наказаній за малѣйшее уклоненіе отъ предписанныхъ требованій—таковы тѣ условія, въ которыя была поставлена англійская печать въ концѣ XVI-го вѣка. Между тѣмъ какъ въ

царствованіе католички Маріи преслѣдовалось и сжигалось все то, что носило въ себѣ духъ критики католицизма, при Елизаветѣ, наоборотъ, безпощадному преслѣдованію подлежало все благосклонное католицизму. Лишь однимъ изъ многихъ является примѣръ Джона Стеббса, которому отсѣкли правую руку по обвиненію его въ государственной измѣнѣ, выразившейся въ изданіи сочиненія, написаннаго въ духѣ пуританизма, котораго онъ былъ ревностнымъ приверженцемъ. Разсказываютъ, что въ тотъ моментъ, какъ у него отсѣчена была правая рука, бывшая орудіемъ „измѣны", онъ, съ помощью лѣвой, снялъ шляпу и воскликнулъ громогласно: „God save the Queen" (Боже, храни королеву).

Преслѣдованіе доктринъ пуританизма составляло въ то время главный предметъ заботъ въ области полиціи печати. Противъ появленія новыхъ произведеній достаточной гарантіей была установленная цензура. Съ цѣлью же изъятія изъ обращенія вышедшихъ ранѣе книгъ также принимались мѣры, образецъ которыхъ представляетъ собою королевская прокламація 1589 года. Она повелѣваетъ всѣмъ, имѣющимъ у себя какія-либо сочиненія, написанныя противъ существующаго управленія англійской церкви или противъ ея обрядовъ и церемоній, немедленно представить ихъ епархіальному епископу. Тотъ, у кого находили такого рода книги, подлежалъ строгимъ уголовнымъ карамъ. Въ этомъ, между прочимъ, историки видятъ одну изъ причинъ, почему сохранилось такъ мало пуританскихъ памфлетовъ.

Ближайшая за царствованіемъ Елизаветы эпоха Стюартовъ была столь же мало благопріятна развитію печати. Строгости по отношенію къ ней не уменьшились, а наоборотъ, еще усилились. „Ни въ чемъ такъ рѣзко не выразилось тираническое направленіе первыхъ двухъ Стюартовъ", говоритъ историкъ Мей, „какъ въ ихъ варварскомъ преслѣдованіи авторовъ, издателей и ввозителей запрещенныхъ книгъ; ничто, съ другой стороны, не свидѣтельствуетъ столь знаменательно о любви къ свободѣ, какъ то геройское мужество и твердость, съ которыми переносились эти преслѣдованія". Рядомъ съ религіозными вопросами, на почвѣ которыхъ прежде почти исключительно сосредоточивалась борьба съ печатью, теперь столь же, если не болѣе усердное вниманіе

было обращено и на вопросы политическаго характера. Въ то время Англія переживала критическій моментъ, когда рѣшалась дальнѣйшая судьба ея политическаго развитія, когда долженъ былъ окончательно опредѣлиться характеръ ея государственнаго строя. Въ борьбѣ за политическую свободу, которой угрожала серьезная опасность, однимъ изъ могущественныхъ орудій явилась печать, которая, подъ вліяніемъ потребностей времени, выработала новыя формы. Обширные трактаты, тяжелые фоліанты, являвшіеся до тѣхъ поръ господствующимъ типомъ литературныхъ произведеній, представляли собою значительныя неудобства для цѣлей начинавшейся борьбы политическихъ идей. Форма эта была неудобна какъ для самихъ авторовъ, такъ и для публики. Она не даетъ двухъ существенныхъ условій, при которыхъ только и возможно распространить печатное слово—небольшой размѣръ и дешевизна. И вотъ, рядомъ съ обширными трактатами, появляются мелкія произведенія, брошюры; мало-по-малу начинаетъ зарождаться и періодическая пресса (появленіе первой газеты, еженедѣльной, The Weekly Newes—относится къ 1622 году).

Полиція печати по прежнему находилась въ рукахъ Звѣздной Палаты, которая въ эпоху первыхъ Стюартовъ дошла до высшей степени злоупотребленія своими обширными полномочіями. Обычными орудіями преслѣдованія ея были: тюрьма, позорный столбъ, клеймленіе, изувѣченіе и другія наказанія, примѣнявшіяся съ чрезвычайною жестокостью. Въ 1637 г., по внушенію архіепископа Лоуда, были преданы суду Звѣздной Палаты трое писателей, издавшихъ нѣсколько памфлетовъ по религіознымъ вопросамъ въ духѣ пуританизма. Всѣ трое были осуждены и подвергнуты четыремъ видамъ наказаній: штрафу въ размѣрѣ 5000 фунт. ст. каждый, выставленію къ позорному столбу, отрѣзанію ушей и пожизненному тюремному заключенію въ отдаленныхъ и глухихъ мѣстахъ, въ которыхъ они были на вѣки удалены отъ прочаго міра. А одному изъ осужденныхъ, сверхъ того, на щекахъ были выжжены съ помощью раскаленнаго желѣза буквы S L (Seditiosus Libeller—возмутительный клеветникъ). Этотъ приговоръ и жестокое исполненіе его произвели сильное впечатлѣніе, выразившееся въ цѣломъ

рядѣ протестовъ. На улицахъ появились листки, изображавшіе архіепископа въ видѣ „начальника арміи дьявола въ его войнѣ со святыми“, копія съ декрета Звѣздной Палаты была прибита къ доскѣ, углы ея были срѣзаны, какъ отрѣзаны были уши у жертвъ Лоуда, вокругъ имени его былъ сдѣланъ большой чернильный знакъ, въ объясненіе котораго особая надпись гласила: „человѣкъ, выставляющій къ деревянному позорному столбу святыхъ, стоитъ здѣсь у позорнаго столба изъ чернилъ“ [1].

Подъ вліяніемъ этихъ событій рѣшено было усилить строгость мѣръ по отношенію къ печати, установить болѣе правильную систему предварительной цензуры, увеличить надзоръ за типографіями и принять мѣры противъ развитія тайнаго книгопечатанія. Въ этихъ видахъ и былъ изданъ въ 1637 году декретъ Звѣздной Палаты о книгопечатаніи (Decree of Starre Chamber concerning Printing). Этотъ декретъ, являющійся самымъ замѣчательнымъ документомъ въ исторіи полиціи печати въ Англіи, представляетъ собою подробное развитіе началъ, положенныхъ въ основу изданнаго при Елизаветѣ ордонанса. Мы разсмотримъ наиболѣе существенныя постановленія 33-хъ статей его примѣнительно къ тремъ важнѣйшимъ сторонамъ полиціи печати: организаціи предварительной цензуры, регламентаціи промысла книгопечатанія и, наконецъ, мѣрамъ по отношенію къ тайному книгопечатанію и привозу книгъ изъ-за границы.

Прежде всего декретъ объявляетъ въ общей формѣ воспрещеніе печатать, ввозить, продавать или имѣть у себя какія-либо „возмутительные, схизматическіе или соблазнительные“ книги или памфлеты, заключающіе въ себѣ „злословіе по отношенію къ религіи, церкви или правительству, или по отношенію къ правителямъ церкви или государства, или какой-либо корпораціи, или же къ частному лицу и лицамъ“. Виновнымъ въ этомъ угрожаетъ: во 1-хъ, отобраніе всѣхъ такихъ книгъ и памфлетовъ, во 2-хъ, такое, „строгое наказаніе, въ видѣ штрафа, тюремнаго заключенія или какого-либо иного тѣлеснаго наказанія“, какое, смотря по обстоятельствамъ, Звѣздная Палата или Судъ Верховной

[1] Gardiner, History of England (1603—1642). Томъ VIII, стр. 224—234.

Коммисіи (исключительный трибуналъ, вѣдавшій, главнымъ образомъ, религіозныя дѣла) найдутъ нужнымъ назначить". Никто не можетъ напечатать какую-либо книгу или памфлетъ прежде, чѣмъ эта книга или памфлетъ, а также и всякаго рода предисловія, посвященія и т. п. не будутъ, во 1-хъ, разсмотрѣны и разрѣшены назначенными для этого лицами, во 2-хъ, занесены въ реестровыя книги Компаніи типографовъ.

По отношенію къ организаціи предварительной цензуры былъ примѣненъ принципъ спеціализаціи: обязанности разсмотрѣнія печатаемыхъ произведеній распредѣлены между различными лицами, смотря по ихъ содержанію. Книги юридическаго содержанія (касающіяся общаго права—Common Laws of this Realm) подлежатъ одобренію лордовъ верховныхъ судей или кого-либо по ихъ назначенію; книги по исторіи Англіи, а также и по современнымъ государственнымъ вопросамъ разсматриваются главными государственными секретарями (министрами) или кѣмъ-либо по ихъ назначенію; книги по геральдикѣ, о почетныхъ титулахъ и т. п. будутъ разсматриваться оберъ-гофмаршаломъ (Earle Marschall) или кѣмъ-либо по его назначенію; наконецъ. всѣ остальныя книги, содержаніемъ своимъ касающіяся богословія, естествознанія, философіи, поэзіи и т. д., подлежатъ разсмотрѣнію и одобренію архіепископа Кентерберійскаго или епископа Лондонскаго, или кого-либо по ихъ назначенію, или же, наконецъ, канцлера или вице-канцлера обоихъ университетовъ. По отношенію къ этимъ послѣднимъ декретъ оговариваетъ, что ихъ разсмотрѣнію подлежатъ только книги, печатаемыя въ предѣлахъ обоихъ университетовъ, при чемъ они не должны касаться книгъ юридическаго и политическаго содержанія.

Рукописи должны быть представлены въ двухъ экземплярахъ, изъ которыхъ одинъ отдается въ распоряженіе собственника рукописи, а другой остается у цензора, въ видѣ гарантіи отъ позднѣйшихъ передѣлокъ и измѣненій. На обоихъ экземплярахъ цензоръ долженъ собственноручно засвидѣтельствовать, что въ такой-то книгѣ „нѣтъ ничего противнаго христіанской религіи; догматамъ и дисциплинѣ англійской церкви, или государству и правительству, ни

добродѣтельной жизни или добрымъ нравамъ“, смотря по содержанію книги. Это одобреніе должно быть напечатано въ началѣ книги съ присовокупленіемъ имени цензора.

На каждомъ произведеніи печати (книгахъ, брошюрахъ, картахъ, портретахъ и т. под.) должны быть напечатаны имена типографа, издателя, а также автора и заказчика.

По отношенію къ типографіямъ декретъ заключаетъ въ себѣ слѣдующія мѣры. Число типографій остается ограниченнымъ 20-ю въ Лондонѣ и по одной въ обоихъ университетскихъ городахъ (Оксфордѣ и Кембриджѣ). Собственниками типографій въ Лондонѣ являются члены „Компаніи типографовъ“, имена которыхъ перечислены въ самомъ декретѣ. Если кто-либо изъ нихъ, вслѣдствіе смерти или по иной причинѣ, вынужденъ оставить занятіе книгопечатаніемъ, то освобождающаяся вакансія замѣщается по усмотрѣнію архіепископа Кентерберійскаго или епископа Лондонскаго, которые по этому предмету должны войти въ соглашеніе съ шестью другими членами Верховной Коммисіи (High Commissioners).

Въ цѣляхъ „лучшаго открытія тайнаго печатанія недозволенныхъ произведеній“ директору и надзирателямъ (Master and Wardens) Компаніи или двумъ собственникамъ типографамъ, по назначенію архіепископа Кентерберійскаго или епископа Лондонскаго, дается „право и власть, взявъ себѣ помощь, какую они признаютъ необходимою, обыскивать дома и лавки (въ какое время они признаютъ нужнымъ), особенно же типографскія заведенія, смотрѣть, что̀ печатается, и требовать цензурнаго дозволенія (license), чтобы видѣть, разрѣшено ли это или нѣтъ, и если нѣтъ, то забирать напечатанное вмѣстѣ съ виновными лицами и представлять ихъ для дальнѣйшихъ распоряженій архіепископу Кентерберійскому или епископу Лондонскому“.

Означеннымъ досмотрщикамъ (searchers) дозволяется также — „если при обыскѣ они найдутъ какую-либо книгу или книги, или часть книги или книгъ, которыя по ихъ предположенію заключаютъ въ себѣ вещи, противныя доктринѣ и дисциплинѣ англійской церкви, или государству, или правительству—забирать, при этомъ подозрѣніи, такія

книги и представлять ихъ для дальнѣйшихъ распоряженій указаннымъ лицамъ".

Всѣ книги, привозимыя изъ-за границы, задерживаются на таможнѣ и подлежатъ предварительному разсмотрѣнію архіепископа Кентерберійскаго, епископа Лондонскаго или кого-либо по ихъ назначенію.

Черезъ четыре года послѣ изданія этого декрета постановленіемъ парламента, извѣстнаго въ исторіи подъ именемъ Долгаго, Звѣздная Палата была упразднена (въ іюлѣ 1641 года), а вмѣстѣ съ нею утратили силу и всѣ изданные ею въ разное время ордонансы и декреты. Печать освободилась отъ давившихъ ее оковъ и стала быстро развиваться, принимая дѣятельное участіе въ открывшейся борьбѣ между королемъ и парламентомъ [1]. Но это продолжалось недолго, и вскорѣ тотъ же самый Парламентъ, который упразднилъ Звѣздную Палату, принимаетъ цѣлый рядъ мѣропріятій въ смыслѣ ограниченія свободы печати. Въ 1643 году была возстановлена предварительная цензура [2], а въ послѣдующіе годы и многія другія изъ практиковавшихся Звѣздною Палатою мѣръ по отношенію къ печати. Въ 1653 году издается предписаніе, въ силу котораго ни одно политическое извѣстіе или сообщеніе не можетъ быть опубликовано безъ разрѣшенія государственнаго секретаря. Въ 1654 и 1656 годахъ усилено наблюденіе за политическою печатью. Въ эти годы Кромвелевской республики всѣ эти мѣры имѣли цѣли совершенно обратныя тѣмъ, какія преслѣдовались раньше: прежніе гонители обмѣнялись ролями съ гонимыми.

Послѣ реставраціи Стюартовъ печать подверглась новымъ стѣсненіямъ. На этотъ разъ они были облечены въ законную форму: въ 1662 году былъ изданъ парламентскій статутъ, изданіе котораго мотивировано тѣмъ, что, благодаря „общей распущенности послѣднихъ временъ, многія злона-

---

[1] Въ двадцатилѣтній промежутокъ времени между 1640 г. и реставраціею Стюартовъ появилось до 30.000 политическихъ памфлетовъ и газетъ. Они собраны и переплетены въ 2.000 томовъ, хранящихся въ Британскомъ Музеѣ. May. II, 241.

[2] Эта мѣра послужила знаменитому Мильтону основаніемъ выступить съ горячею защитою свободы печати въ памфлетѣ, изданномъ въ 1644 г.: «Areopagitika. For the Liberty of Unlicenced Printing».

мѣренныя лица осмѣлились печатать и распространять книги еретическія и мятежнаго содержанія". Этотъ статутъ почти цѣликомъ воспроизводитъ содержаніе уже разсмотрѣннаго выше декрета Звѣздной Палаты, изданнаго въ 1637 году. Возстановляя предварительную цензуру, онъ, какъ и прежде, ввѣряетъ обязанности ея различнымъ лицамъ (канцлеру, главнымъ судьямъ, министрамъ и т. д.), смотря по содержанію предназначающихся къ печати произведеній. Число типографій по-прежнему ограничивается 20-ю; Лондонъ, Оксфордъ, Кембриджъ и, кромѣ того, Іоркъ — четыре города, въ которыхъ разрѣшено книгопечатаніе. Этотъ статутъ примѣнялся съ чрезвычайною жестокостью. Авторы и издатели вредныхъ сочиненій, не говоря уже о тюремномъ заключеніи и огромныхъ штрафахъ, нерѣдко были подвергаемы смертной казни чрезъ повѣшеніе, чертвертованію и другимъ мучительнымъ тѣлеснымъ наказаніямъ, сочиненія же ихъ сжигались палачомъ.

Статутъ этотъ, извѣстный подъ именемъ Licensing Act, представлялъ собою временную мѣру: онъ былъ изданъ на три года. Но вскорѣ же дѣйствіе его было возстановлено; онъ былъ дважды продленъ до 1679 года. Въ слѣдующемъ году въ оффиціальномъ изданіи („London Gazette") было объявлено о томъ, что королевскіе судьи признали единогласно, что „король можетъ воспретить печатаніе и распространеніе всѣхъ новыхъ книгъ и вообще всякихъ произведеній печати, не получившихъ предварительнаго разрѣшенія королевской власти", и что по этому предмету изготовляется королевскій указъ. Появившись въ томъ же 1680 году, онъ вызвалъ горячія нападки на него въ Парламентѣ. Въ 1685 году прежніе законы о цензурѣ были возстановлены на семь лѣтъ; затѣмъ въ 1692 году еще разъ на два года. Въ 1694 году истекъ срокъ дѣйствія послѣдняго Licensing Act'а, продленіе котораго на новый срокъ встрѣтило на этотъ разъ сильную оппозицію и было отвергнуто Парламентомъ. Съ тѣхъ поръ Англія не знаетъ предварительной цензуры.

Любопытно, что отмѣна цензуры прошла совершенно незамѣченною среди событій сравнительно неважныхъ, сосредоточивавшихъ на себѣ общественное вниманіе того

времени. Въ числѣ другихъ текущихъ дѣлъ въ сессію 1694 — 1695 г. Парламенту предстояло рѣшить вопросъ о продленіи дѣйствія нѣсколькихъ временныхъ статутовъ, среди которыхъ былъ и актъ о цензурѣ. Палата общинъ высказалась противъ его продленія на новый срокъ. Палата лордовъ не согласилась съ этимъ и въ представленный на ея разсмотрѣніе билль внесла поправку, признавъ необходимымъ, рядомъ съ другими временными мѣрами, продлить и дѣйствіе акта о цензурѣ. Общины отвергли эту поправку и назначили изъ среды себя комиссію, которая изготовила для представленія верхней палатѣ записку, излагающую соображенія, побудившія нижнюю палату отвергнуть Licensing Act. „Эта записка“, говоритъ лордъ Маколей, одинъ изъ первыхъ историковъ, обратившихъ на нее должное вниманіе, „показываетъ, какъ далеки были члены палаты общинъ отъ сознанія того, что они дѣлаютъ, какую революцію совершаютъ они, какую силу вызываютъ къ существованію. Всѣ возраженія ихъ противъ статута относятся къ вопросамъ второстепеннымъ. О великомъ принципіальномъ вопросѣ, составляетъ ли свобода печати благодѣяніе для общества или зло, не сказано ни слова. Licensing Act осуждается не потому, чтобы онъ представлялся негоднымъ по существу своему, а потому, что онъ влечетъ за собою рядъ мелкихъ неудобствъ и затрудненій, торговыя стѣсненія, вмѣшательство въ личную свободу. Онъ объявляется вреднымъ потому, что даетъ возможность компаніи привилегированныхъ типографовъ (Company of Stationers) вымогать деньги у издателей, потому, что онъ уполномочиваетъ правительственныхъ агентовъ производить домовые обыски на основаніи такъ называемыхъ general warrants (т. е. общихъ, безъ обозначенія лицъ, предписаній), потому, что онъ ограничиваетъ иностранную книжную торговлю однимъ лондонскимъ портомъ, потому, что онъ такъ долго задерживаетъ на таможнѣ цѣнные тюки съ книгами, что онѣ, наконецъ, портятся отъ сырости. Общины жалуются, далѣе, на неопредѣленность платежей, которые можетъ требовать цензоръ; на то, наконецъ, что актъ подъ угрозой отвѣтственности воспрещаетъ таможеннымъ чиновникамъ открывать пришедшій изъ-за границы ящикъ съ книгами иначе, какъ въ присутствіи

одного изъ цензоровъ. „Какимъ же образомъ, спрашиваетъ записка, чиновникъ можетъ знать. что въ данномъ ящикѣ книги, прежде чѣмъ онъ откроетъ его?“ Вотъ аргументы, выдвинутые общинами противъ акта о цензурѣ (редакцію изложенной записки приписываютъ знаменитому философу Джону Локку). При вторичномъ разсмотрѣніи билля, палата лордовъ не протестовала противъ рѣшенія нижней палаты и вопросъ о продленіи акта о цензурѣ былъ разрѣшенъ въ отрицательномъ смыслѣ.

Съ отмѣною цензуры одно за другимъ стали возникать новыя періодическія изданія; сильное развитіе получили также брошюры и памфлеты. Но не только въ количественномъ, матеріальномъ отношеніи оказались благіе результаты исчезновенія цензуры. Послѣдствіемъ его явилось повышеніе нравственнаго уровня печати. Маколей, говоря объ отмѣнѣ цензуры, имѣвшей мѣсто въ срединѣ царствованія Вильгельма III, между прочимъ обращаетъ вниманіе на тотъ замѣчательный фактъ. что нападки на короля и его правительство во вторую половину его царствованія были гораздо менѣе рѣзки и злобны, чѣмъ въ первую половину его. Причину этого онъ видитъ въ томъ, что печать, несвободная въ первую половину царствованія Вильгельма III, во вторую стала свободною. Пока существовала цензура, ни одно произведеніе, порицающее — хотя бы въ самыхъ умѣренныхъ и приличныхъ выраженіяхъ—образъ дѣйствій какой-либо отрасли управленія, не могло появиться въ печати съ одобреніемъ цензора. Печатать же такое произведеніе безъ разрѣшенія цензуры было противозаконно. Такимъ образомъ, наиболѣе почтенные и умѣренные представители оппозиціи, не будучи въ состояніи оглашать свои взгляды законнымъ путемъ и не считая себя въ правѣ или не рѣшаясь прибѣгать къ способу незаконному, уступили мѣсто другимъ, предоставивъ критику дѣйствій администраціи или упорнымъ фанатикамъ своихъ идей, или грубымъ и невѣжественнымъ наемнымъ писакамъ. Въ результатѣ, люди честные, умѣренные и здравомыслящіе являлись лишь рѣдкими исключеніями среди писавшихъ противъ правительства. „Да и привычка писать противъ правительства“, замѣчаетъ Маколей, „сама по себѣ имѣетъ вредное

вліяніе. Ибо у того, кто привыкъ писать противъ правительства, входитъ въ привычку нарушеніе закона; а привычка нарушать хотя и безсмысленный законъ способна развивать въ людяхъ полнѣйшее беззаконіе. Какъ бы ни былъ нелѣпъ таможенный тарифъ, контрабандистъ есть все-таки мошенникъ".

Эмансипація печати произвела благотворную перемѣну: „лучшіе и даровитые люди въ рядахъ оппозиціи, говоритъ Маколей, принялись за дѣло, которое до того времени было предоставлено людямъ безпринципнымъ или горячимъ головамъ. Брошюры противъ правительства стали писаться стилемъ, никого не шокирующимъ, и даже произведенія болѣе горячаго класса недовольныхъ стали значительно менѣе рѣзкими, чѣмъ въ дни цензуры". Нравственный уровень печати поднялся, и это, главнымъ образомъ, подъ вліяніемъ общественнаго мнѣнія, подъ вліяніемъ взглядовъ большого количества образованныхъ людей, передъ которыми выступало и хорошее, и дурное, и которые были свободны выбирать между тѣмъ и другимъ.

Но, несмотря на уничтоженіе предварительной цензуры, англійской печати пришлось пережить еще долгій періодъ разнаго рода стѣсненій, прежде чѣмъ окончательно установились современныя условія ея свободы на началахъ репрессивной системы. Правда, принципіально, теоретически свобода ея была признана уже самымъ фактомъ упраздненія цензуры: каждый могъ предпринять любое изданіе безъ всякаго на то разрѣшенія, каждый былъ свободенъ печатать, что ему угодно. Но на практикѣ эта свобода подлежала значительнымъ ограниченіемъ, которыя нерѣдко совершенно парализовали ее. Ограниченія эти имѣли характеръ репрессивный и состояли, главнымъ образомъ, въ различныхъ мѣрахъ преслѣдованія, которыя, вслѣдствіе своей неопредѣленности, давали широкій просторъ произволу и нерѣдко ставили печать въ условія, въ высшей степени стѣснительныя.

Наиболѣе стѣснительнымъ для печати условіемъ являлись уголовные законы о пасквилѣ (такъ называемые laws of libel) и порядокъ судопроизводства по дѣламъ печати. Дѣло въ томъ, что понятіе пасквиля, libel, было въ высшей

степени неопредѣленно, туманно, шатко и допускало чрезвычайно широкій произволъ въ толкованіи его. Даже такое компетентное лицо, такой знатокъ англійскаго права, какъ старшій Питтъ, говорилъ: „что касается до меня, то я никогда не могъ понять, что̀ такое пасквиль“.

При такой неопредѣленности этого понятія, враги печати пользовались имъ крайне широко и дѣлали изъ него орудіе ея преслѣдованія. Жертвою этого преслѣдованія являлась, главнымъ образомъ, мелкая литература политическихъ памфлетовъ и брошюръ и, особенно, періодическая печать, получившая сильное развитіе съ начала XVIII вѣка. Быстро росло ея вліяніе среди различныхъ классовъ общества и она вскорѣ сдѣлалась однимъ изъ сильнѣйшихъ орудій борьбы между партіями. Каждая изъ нихъ, видя все болѣе и болѣе растущее значеніе печати, старалась обезпечить за собою поддержку въ ней и имѣла своихъ писателей, служившихъ ея интересамъ. На почвѣ взаимной борьбы враждовавшихъ между собою партій и выросла та система преслѣдованій печати, которая господствовала въ теченіе всего XVIII столѣтія и выразилась въ длинномъ рядѣ уголовныхъ процессовъ, оканчивавшихся обыкновенно примѣненіемъ жестокихъ каръ. Пользуясь неопредѣленностью и шаткостью закона, господствующая партія преслѣдовала своихъ противниковъ путемъ обвиненія ихъ въ пасквилѣ, лайбелѣ.

Помимо неопредѣленности этого понятія, два обстоятельства являлись главными причинами того произвола и жестокости, съ которыми велись эти преслѣдованія. Во 1-хъ, присяжные не имѣли права рѣшать вопросъ о виновности лица, обвиняемаго въ пасквилѣ, а должны были ограничиваться лишь констатированіемъ факта опубликованія его обвиняемымъ, рѣшеніе же вопроса о виновности принадлежало судьямъ. Во 2-хъ, лицо, обвиняемое въ клеветѣ, не имѣло права доказывать справедливость и достовѣрность тѣхъ фактовъ, которые опубликованы имъ и которые служили къ обвиненію его въ клеветѣ.

Таковы тѣ двѣ аномаліи, съ которыми въ теченіе долгаго времени боролись лучшіе юристы и политическіе дѣятели Англіи. И много усилій было приложено къ тому, чтобы

устранить ихъ изъ англійскаго права. Наиболѣе вѣскіе доводы въ пользу расширенія компетенціи присяжныхъ развиты были Эрскиномъ, однимъ изъ замѣчательнѣйшихъ адвокатовъ Англіи. Ему пришлось выступить, въ качествѣ защитника, во многихъ важныхъ литературныхъ процессахъ въ реакціонный періодъ царствованія Георга III. Рѣчи его до сихъ поръ считаются образцами и авторитетными комментаріями вопросовъ судопроизводства по дѣламъ печати. Особенно памятною является рѣчь Эрскина въ процессѣ Стокдэля: по отзыву лорда Кэмпбелля, это „лучшая рѣчь, когда-либо произнесенная съ адвокатской каѳедры и навсегда упрочившая свободу печати въ Англіи“.

Сторонники доктрины, ограничивавшей функціи присяжныхъ, находили, что во всякомъ уголовномъ процессѣ о „лайбелѣ“ судья долженъ ставить три вопроса: 1) дѣйствительно ли подсудимый опубликовалъ инкриминируемое произведеніе; 2) являются ли доказанными тѣ намеки и утвержденія, на которыхъ строится обвиненіе; 3) есть ли это лайбель, или нѣтъ и, слѣдовательно, виновенъ ли въ преступленіи подсудимый. Первые два вопроса подлежатъ рѣшенію присяжныхъ; послѣдній — судьи, какъ вопросъ права, а не факта. Далѣе признавалось, что разъ данныя слова и выраженія, взятыя помимо всякихъ дальнѣйшихъ поясненій, будучи прочитаны судьею, признаются оскорбительными, они составляютъ преступленіе per se, и всѣ побочныя обстоятельства, хотя бы они и были доказаны, могутъ явиться, самое большее — смягчающимъ обстоятельствомъ, до котораго присяжнымъ нѣтъ дѣла. На эти соображенія Эрскинъ возражалъ, что о виновности подсудимаго нельзя судить по отдѣльнымъ словамъ и выраженіямъ, выбраннымъ изъ произведенія и занесеннымъ въ обвинительный актъ, что эти слова не могутъ быть признаваемы оскорбительными до тѣхъ поръ, пока не выяснятся всѣ побочныя обстоятельства и общій смыслъ и значеніе инкриминируемаго произведенія. Если они основательны, добросовѣстны и приличны, подсудимый долженъ быть оправданъ. Лайбель, какъ рядъ оскорбительныхъ выраженій, по мнѣнію Эрскина, не можетъ, какъ и рана на тѣлѣ, быть признаваемъ преступленіемъ per se, пока не будутъ выяснены всѣ обстоя-

тельства, показывающія намѣреніе. Рана на тѣлѣ можетъ явиться вслѣдствіе самозащиты или желанія предупредить какое-либо другое преступленіе; точно также и слова, смотря по ихъ объекту и намѣренію, времени, мѣсту, обычаямъ и другимъ обстоятельствамъ, могутъ быть признаны соотвѣтственными и достойными уваженія. Выясненіе и оцѣнка обстоятельствъ, сопровождающихъ нанесеніе раны и произнесеніе извѣстныхъ словъ, не могутъ быть признаваемы вопросами права, которые вѣдаетъ судья. Это — вопросы, подлежащіе разрѣшенію присяжныхъ, которымъ должно принадлежать рѣшеніе вопроса не только о фактѣ опубликованія обвиняемымъ инкриминируемаго произведенія, но и вопросъ о томъ, есть ли это — преступленіе и виновно ли въ немъ лицо, опубликовавшее данное произведеніе.

Эти доводы наконецъ восторжествовали и были положены въ основаніе Libel Act'a 1792 г., проведеніе котораго въ парламентѣ составляетъ заслугу Фокса (по имени его этотъ актъ часто называется Fox's Act). Законъ этотъ окончательно установилъ за присяжными право рѣшать вопросы не только о фактѣ опубликованія инкриминируемаго произведенія, но и объ общемъ смыслѣ его и намѣреніи подсудимаго, а слѣдовательно и общій вопросъ о виновности.

Изданіемъ акта 1792 г. закончился процессъ развитія свободы печати, упрочившейся не съ отмѣною цензуры въ концѣ XVII вѣка, какъ это нерѣдко утверждаютъ, а столѣтіемъ позднѣе, когда дано было правильное рѣшеніе вопроса о компетенціи присяжныхъ въ дѣлахъ о преступленіяхъ печати. Какое важное значеніе придается въ Англіи именно роли суда присяжныхъ въ этой области, видно изъ слѣдующаго положенія, высказаннаго главнымъ судьею лордомъ Кеніономъ при разсмотрѣніи одного литературнаго процесса. „Сущность вопроса о свободѣ печати, говорилъ онъ, очень проста, если отбросить отъ нея всевозможныя словесныя украшенія, и всякій здравомыслящій человѣкъ легко пойметъ ее. Это ни болѣе, ни менѣе, какъ то, что каждый можетъ огласить въ печати все, чего двѣнадцать его согражданъ не считаютъ предосудительнымъ, и съ другой стороны— что подлежитъ наказанію всякій, оглашающій то, что въ глазахъ присяжныхъ является предосудительнымъ".

Что касается до второго изъ указанныхъ недостатковъ англійскаго права, то онъ былъ устраненъ еще позднѣе, уже въ царствованіе королевы Викторіи. Въ 1843 году изданъ, по предложенію лорда Кэмпбелля, актъ „въ цѣляхъ болѣе дѣйствительнаго обезпеченія свободы печати и въ видахъ лучшаго предупрежденія злоупотребленій въ пользованіи этой свободой". Въ силу этого акта, лицо, обвиняемое въ клеветѣ, можетъ въ защиту свою представить доказательство справедливости тѣхъ обстоятельствъ, которыя составляютъ предметъ обвиненія, а также и того, что эти обстоятельства опубликованы имъ въ интересахъ общественной пользы. Если ему удастся убѣдить присяжныхъ въ этомъ, онъ получаетъ оправдательный вердиктъ; въ противномъ же случаѣ, онъ подлежитъ установленнымъ наказаніямъ.

Въ теченіе долгаго времени въ Англіи практиковались нѣкоторыя второстепенныя ограничительныя мѣры, затруднявшія развитіе прессы, особенно періодической печати; таковы—штемпельный сборъ, залоги и налогъ на объявленія.

Штемпельный сборъ (Stamp duty), которому подлежали періодическія изданія, былъ установленъ впервые въ царствованіе королевы Анны въ 1714 году. Позднѣе размѣръ его былъ увеличенъ до 4-хъ пенсовъ съ каждаго нумера и экземпляра газеты, такъ что сборъ этотъ представлялъ собою очень тяжкій налогъ. Цѣлью его было отчасти доставить казнѣ лишній источникъ дохода, отчасти же парализовать развитіе дешевой періодической прессы. Между тѣмъ, по мѣрѣ успѣховъ общественнаго и политическаго развитія, потребность въ общедоступныхъ повременныхъ изданіяхъ чувствовалась все болѣе и болѣе и вызвала къ существованію обширную литературу въ видѣ разныхъ мелкихъ изданій и брошюръ, въ которыхъ печатались сообщенія и разсужденія о политическихъ вопросахъ. Они до извѣстной степени замѣняли собою періодическія изданія и получили широкое распространеніе среди менѣе состоятельныхъ классовъ населенія. Чтобы положить предѣлъ развитію этой, неоплачиваемой штемпельнымъ сборомъ, литературы, въ 1820 году парламентскій актъ распространилъ штемпельный сборъ и на брошюры и, вообще, на всѣ мелкія изданія, не превышающія объемомъ своимъ двухъ печатныхъ листовъ,

или продаваемыя не дороже 6 пенсовъ за экземпляръ. Но потребность въ дешевыхъ и общедоступныхъ изданіяхъ была черезчуръ велика: несмотря на принятыя мѣры и строгость преслѣдованія за ихъ нарушеніе, контрабандныя изданія, т. е. такія, которыя выпускались безъ уплаты штемпельнаго сбора, получали все большее и большее развитіе. Особенно сильное распространеніе контрабандная печать получила въ эпоху первой парламентской реформы (1832 года), когда появилось множество дешевыхъ и неоплаченныхъ штемпельнымъ сборомъ газетъ, предназначенныхъ для бѣднѣйшихъ классовъ населенія. Несмотря на усиленныя преслѣдованія, сопровождавшіяся уголовными наказаніями и тяжелыми штрафами (въ пятилѣтній промежутокъ между 1831 и 1835 гг. было 728 случаевъ такого рода преслѣдованій и около 500 случаевъ тюремнаго заключенія), явленіе это продолжало упорно развиваться. Въ концѣ концовъ законодательство было вынуждено уступить народившейся потребности, и въ 1836 году размѣръ штемпельнаго сбора былъ пониженъ до одного пенса, а въ 1855 г. этотъ сборъ былъ окончательно отмѣненъ.

Въ концѣ XVIII вѣка, въ эпоху реакціоннаго направленія, вызваннаго событіями французской революціи, былъ установленъ рядъ полицейскихъ мѣръ, имѣвшихъ цѣлью, съ одной стороны, увеличить контроль за періодической прессой, съ другой—поставить новую преграду ея развитію. Въ силу акта 1798 года, издатели газетъ обязаны были представить залогъ въ размѣрѣ 400 фунт. ст. (въ нѣкоторыхъ случаяхъ—300 ф. ст.); мотивомъ къ этому выставлена была необходимость гарантировать уплату денежныхъ штрафовъ, вознагражденія за убытки и другія издержки по могущимъ возникнуть процессамъ. Въ 1820 году внесеніе залоговъ, въ размѣрѣ 300 фун. (въ нѣкоторыхъ случаяхъ—200 ф. ст.), было установлено и для издателей брошюръ и вообще мелкихъ изданій, не свыше двухъ печатныхъ листовъ. Издатель газеты обязанъ былъ, далѣе, подъ страхомъ штрафа въ размѣрѣ 50 ф. ст. за каждый просроченный день, представить въ главное штемпельное управленіе письменное объявленіе, заключающее въ себѣ точное названіе газеты, указаніе типографіи, гдѣ она печатается и выдается,

а также имена, званія и мѣста жительства типографщика, редактора и издателя. Въ концѣ каждаго нумера, подъ страхомъ штрафа въ размѣрѣ 20 ф. ст., должны быть указаны имя, фамилія, званіе и адресъ типографщика и издателя, мѣсто изданія и дата выпуска. Указаніе типографіи и представленіе одного экземпляра въ теченіе закономъ опредѣленнаго срока предписывается подъ страхомъ штрафа въ размѣрѣ 100 ф. ст. Залоги были отмѣнены въ 1869 году.

Налогъ на объявленія былъ установленъ въ 1714 г., одновременно со штемпельнымъ сборомъ; каждое объявленіе, печатаемое въ газетахъ, облагалось сборомъ въ 1 шиллингъ. Въ 1757 году размѣръ этого сбора былъ удвоенъ, а въ 1804 г. налогъ на объявленія опредѣленъ былъ въ $3^1/_2$ шиллинга съ каждаго. Въ 1833 г. размѣръ его пониженъ до $1^1/_2$ шил., а въ 1853 г. состоялась отмѣна этого налога.

Значительнымъ тормозомъ въ развитіи періодической печати и, особенно, дешевой прессы являлся налогъ на бумагу, который былъ отмѣненъ лишь въ 1861 году, благодаря настояніямъ Гладстона.

Съ отмѣною указанныхъ ограничительныхъ мѣръ въ Англіи установилась въ чистомъ видѣ репрессивная система, въ основѣ которой лежитъ свобода печати, въ предѣлахъ, указываемыхъ общими началами гражданской и уголовной отвѣтственности за преступленія и проступки, совершаемые путемъ печати. Изъ числа предупредительныхъ мѣръ сохраняются лишь тѣ, которыя имѣютъ своею цѣлью обезпечить возможность судебнаго преслѣдованія въ случаѣ совершенія путемъ печати какого-либо преступленія. Таковы постановленія объ обязанности издателей обозначать на всѣхъ произведеніяхъ печати (какъ на книгахъ, такъ и на періодическихъ изданіяхъ) имя и мѣстожительство типографа, а также объ обязанности содержателей типографій сохранять письменныя свѣдѣнія объ именахъ и мѣстожительствѣ ихъ заказчиковъ.

Очеркъ исторіи полиціи печати во Франціи.

Въ предшествующемъ изложеніи упомянуто о декларацiи Людовика XII (въ 1513 г.), предоставлявшей нѣкоторыя привилегіи лицамъ, занимающимся промысломъ книгопечатанія, въ виду тѣхъ благъ, которыя приноситъ это „божественное“ искусство. Но вскорѣ отношеніе правительства къ печати измѣнилось. Сознаніе пользы отъ нея какъ бы стушевалось, въ ней стали видѣть опасное орудіе вреда для общества. Произведенія печати начали все болѣе и болѣе являться предметомъ усиленнаго надзора и строгихъ преслѣдованій. Это произошло, главнымъ образомъ, подъ вліяніемъ Реформаціи. Новыя религіозныя доктрины быстро распространялись, не замедливъ проникнуть и во Францію. Здѣсь онѣ встрѣтили рѣзкій отпоръ: представители ихъ стали жертвою самыхъ ужасныхъ преслѣдованій. Изыскивая различныя мѣры борьбы съ новымъ ученіемъ, нѣкоторые ожесточенные враги его пришли даже къ мысли о необходимости уничтожить во Франціи книгопечатаніе. Въ этомъ смыслѣ въ 1533 году представлена была Франциску I петиція, авторы которой старались доказать вредъ „еретическихъ книгъ“ и убѣдить его, что „если онъ хочетъ спасти потрясаемую со всѣхъ сторонъ религію, то безусловно необходимо, путемъ изданія строгаго эдикта, уничтожить навсегда во Франціи искусство книгопечатанія, благодаря которому ежедневно является масса книгъ, столь пагубныхъ для нея“. Отъ рѣшимости послѣдовать этому совѣту король былъ удержанъ доводами людей болѣе спокойныхъ и благоразумныхъ, доказывавшихъ, что и „сохранивъ это столь драгоцѣнное искусство, онъ можетъ принять дѣвствительныя мѣры къ устраненію злоупотребленій, составляющихъ предметъ вполнѣ основательныхъ жалобъ“.

Важнѣйшею изъ этихъ мѣръ является предварительная цензура, которая принадлежала въ то время Парижскому Университету. Это учрежденіе въ теченіе долгаго періода времени сосредоточивало въ своихъ рукахъ главный надзоръ за книгопечатаніемъ и книжной торговлей.

Происхожденіе правъ Университета въ этомъ отношеніи слѣдуетъ искать еще задолго до изобрѣтенія книгопеча-

танія. Какъ извѣстно, потребности умственной жизни уже въ XI и XII вв. вызвали къ существованію рукописную литературу. Сочиненія классическихъ и современныхъ писателей распространялись въ манускриптахъ, изготовленіе которыхъ мало-по-малу приняло большіе размѣры, получивъ характеръ настоящаго промысла. Все болѣе и болѣе развивавшееся производство рукописей, въ связи съ усиленіемъ спроса на нихъ, породило мало-по-малу новый промыселъ—торговлю ими, явились книгопродавцы, существованіе которыхъ въ Парижѣ уже въ началѣ XIII-го вѣка представляется несомнѣннымъ. Университетъ былъ главнымъ, даже единственнымъ средоточіемъ умственной жизни того времени, а потому вполнѣ естественно, что близъ него пріютились книгопродавцы, одною изъ главныхъ задачъ которыхъ было снабжать учащихся въ Университетѣ необходимыми руководствами.

Уже въ концѣ XIII вѣка королевскій ордонансъ (Филиппа Смѣлаго, въ 1275 г.) ставитъ книгопродавцевъ въ зависимость отъ Университета, а ихъ дѣятельность—подъ ближайшій контроль его. На основаніи предоставленной ему власти, Университетъ въ теченіе XIII и XIV вв. издаетъ рядъ статутовъ, которые регулируютъ отношенія книгопродавцевъ къ Университету, излагаютъ ихъ обязанности и вообще регламентируютъ дѣло книжной торговли. Въ ряду постановленій этихъ статутовъ особенно любопытными являются мѣры, установившія своего рода предварительную цензуру. Дѣло въ томъ, что нерѣдко переписчиками были люди недостаточно образованные, вслѣдствіе чего рукописи бывали переполнены массою ошибокъ, а иногда и существенныхъ искаженій текста. Въ интересахъ устраненія этого зла, Университетъ уже въ 1323 году воспрещаетъ книгопродавцамъ пускать въ обращеніе экземпляры, не провѣренные и не исправленные предварительно университетскими властями. Кромѣ того, ректору предоставляется объявить во всеобщее свѣдѣніе, чтобы, если кто-либо найдетъ искаженные экземпляры, эти послѣдніе приносились къ ректору для соотвѣтственнаго исправленія или уничтоженія ихъ и для наказанія книгопродавца, у котораго они оказались. Благодаря этимъ мѣрамъ, а также въ силу позднѣйшихъ статутовъ,

установился общій порядокъ, по которому рукописи могутъ поступать въ обращеніе не иначе, какъ послѣ предварительнаго просмотра, исправленія и одобренія ихъ соотвѣтственнымъ факультетомъ Университета.

Право предварительнаго просмотра рукописей, принадлежавшее Университету въ теченіе ряда столѣтій, впослѣдствіи, когда начались преслѣдованія печати, превратилось въ право предварительной цензуры. Въ половинѣ XVI-го вѣка Парижскій Университетъ издаетъ регламентъ, воспрещающій всѣмъ типографіямъ Франціи издавать книги иначе, какъ подъ условіемъ предварительнаго увѣдомленія ректора и декановъ факультета; ректоръ избираетъ изъ состава каждаго факультета двухъ преподавателей, на которыхъ и возлагается обязанность просмотра и цензурованія новыхъ книгъ, каждаго по предметамъ его спеціальности.

Дѣятельную роль въ области полиціи печати [1]) Парижскій Университетъ сохранялъ до начала XVII-го вѣка, когда предварительная цензура была передана въ руки правительственныхъ органовъ. Въ 1624 году королевскій указъ предоставляетъ Университету лишь право просмотра книгъ богословскаго содержанія, назначая для этого четырехъ докторовъ богословскаго факультета и возлагая на нихъ отвѣтственность за одобреніе. Цензура остальныхъ произведеній печати была поручаема особымъ лицамъ. Назначеніе ихъ было предоставлено (ордон. 1629 г., Code Michaud) канцлеру, который поручаетъ просмотръ новыхъ произведеній въ рукописяхъ лицамъ, по его мнѣнію, наиболѣе компетентнымъ,

[1] Вотъ перечень важнѣйшихъ законодательныхъ мѣръ, относящихся къ этой области: 1) декларація Генриха II (1547 г.), обязывающая въ началѣ каждой книги выставлять имена и мѣстожительства автора и типографа; 2) ордонансъ Карла IX (1566 г.), извѣстный въ исторіи подъ названіемъ Ordonnance de Moulins, воспрещающій печатаніе книгъ безъ предварительнаго разрѣшенія и особыхъ lettres de privilège за государственною печатью; 3) ордонансъ Карла IX (1571 г.), повелѣвающій, сверхъ прежнихъ предписаній, выставлять на произведеніяхъ печати сертификатъ лицъ, просматривавшихъ ихъ; 4) ордонансъ Генриха III (1587 г.), предоставляющій ректору Университета право осмотра книжныхъ лавокъ и изъятія изъ продажи книгъ вредныхъ (mauvais livres), преимущественно въ религіозномъ отношеніи, которыя должны быть передаваемы синдику богословскаго факультета.

смотря по предмету и содержанію книги. Эти лица не были, однако, постоянными цензорами: они исполняли, такъ сказать, порученія канцляра, дававшаго ихъ каждый разъ въ видѣ спеціальнаго приказа.

Учрежденіе же постоянныхъ цензоровъ, правильнаго института „censeurs royaux“ относится лишь къ началу XVIII-го вѣка (въ 1714 г.). Несмотря, однако, на принятыя мѣры, нерѣдко появлялись печатныя произведенія безъ дозволенія, вслѣдствіе чего мы встрѣчаемъ цѣлый рядъ законодательныхъ предписаній, возобновлявшихъ воспрещеніе издавать книги безъ одобренія цензуры. Въ 1723 году былъ изданъ весьма подробный регламентъ (Réglement pour la librairie et imprimerie de Paris), представляющій собою цѣлый кодексъ законоположеній о книжной торговлѣ и книгопечатаніи. Малѣйшія подробности названныхъ профессій предусмотрѣны и регламентированы этимъ кодексомъ, сохранявшимъ свое дѣйствіе въ теченіе всего XVIII-го вѣка. Между прочимъ, рядъ статей этого регламента воспроизводитъ прежнія постановленія о печати. Ни одно произведеніе печати не можетъ быть издано и распространяемо иначе, какъ по полученіи предварительнаго дозволенія, съ приложеніемъ большой печати (lettres scellées du grand sceau); дозволеніе же это можетъ быть выдано лишь по представленіи канцлеру рукописнаго или печатнаго экземпляра и по одобреніи королевскими цензорами. Это требованіе было обязательно и для мелкой прессы (такъ назыв. feuilles volantes et fugitives), а также для брошюръ, объемомъ не свыше 2-хъ печатныхъ листовъ, съ тою разницей, что здѣсь требовалось дозволеніе отъ высшаго полицейскаго начальства (lieutenant-général de police), которое избирало особыхъ компетентныхъ лицъ для просмотра этихъ произведеній. Въ составѣ подлежащаго вѣдѣнію канцлера управленія находилось особое Bureau pour les affaires de librairie, директоръ котораго имѣлъ по отношенію ко всѣмъ произведеніямъ печати самыя неограниченныя полномочія. Онъ былъ главнымъ руководителемъ предварительной цензуры какъ отдѣльныхъ книгъ, такъ и періодическихъ изданій [1].

[1] По свѣдѣніямъ, относящимся къ 1742 году, число „королевскихъ цензоровъ“ доходило въ то время до 78. По каждой отрасли существовало

Не останавливаясь на разсмотрѣніи отдѣльныхъ узаконеній о печати, весьма многочисленныхъ въ теченіе XVIII столѣтія, отмѣтимъ наиболѣе характерныя черты, изъ которыхъ слагалась въ то время система полиціи печати. Здѣсь прежде всего слѣдуетъ указать общія воспрещенія печатать и распространять произведенія печати, признававшіяся вредными по тѣмъ или другимъ соображеніямъ. То это воспрещеніе касается произведеній, „противныхъ религіи и папскимъ булламъ, уваженію къ папѣ, епископамъ и королевской власти“, а также сочиненій „клонящихся къ нарушенію государственнаго спокойствія или къ порчѣ нравовъ подданныхъ“ (декларація 1728 г.); то запрещается составлять, издавать и распространять произведенія, касающіяся „споровъ о взаимныхъ отношеніяхъ между духовной и свѣтской властью“ (указъ королевскаго совѣта 1731 г.). За нарушеніе этихъ и другихъ предписаній угрожаютъ строгія наказанія, въ видѣ изгнанія изъ предѣловъ королевства, осужденія на галеры и т. под. А одна изъ декларацій половины XVIII ст. (1757 года) объявляетъ смертную казнь „всѣмъ, кто будетъ уличенъ въ составленіи и печатаніи сочиненій, заключающихъ въ себѣ нападки на религію или клонящихся къ возбужденію умовъ, оскорбленію королевской власти и колебанію порядка и спокойствія государства“. Иногда воспрещенію подвергались даже книги, получившія требуемое дозволеніе. Такъ было, напр., съ знаменитою Энциклопедіей Дидро и д'Аламбера. Уже послѣ того, какъ появились первые два тома ея, былъ изданъ указъ королевскаго совѣта (Arrêt du Conseil), воспретившій какъ новое изданіе и перепечатку этого произведенія, такъ и продажу оставшихся экземпляровъ; указъ угрожаетъ издателямъ штрафомъ въ 1000 ливровъ, а типографамъ и книгопродавцамъ воспрещеніемъ заниматься этими промыслами. Въ періодъ времени между 1711 и 1775 г.г. насчитываютъ 364 воспрещенія раз-

---

опредѣленное число цензоровъ: изъ 78 цензоровъ, дѣйствовавшихъ въ 1742 г., для цензуры богословскихъ сочиненій было 10 лицъ, для юридическихъ книгъ—также 10, и т. д.; наибольшее число цензоровъ было для изящной словесности (belles-lettres)—35 чел. Въ 1774 году общее число цензоровъ доходитъ до 119, изъ которыхъ около половины (53 ч.) занимались цензурой произведеній изящной словесности.

личныхъ произведеній печати. До 1752 года наибольшее число запрещеній падаетъ на книги богословскаго содержанія. Въ слѣдующемъ періодѣ книги философскаго содержанія составляютъ наибольшій контингентъ запрещеній. Наконецъ, съ 1770 года всего чаще преслѣдуются книги политическаго содержанія.

Руководимая въ своей дѣятельности началами полицейской регламентаціи, королевская власть не ограничивалась контролемъ за внутреннимъ содержаніемъ произведеній печати, но иногда вмѣшивалась и въ чисто внѣшнія условія печатнаго дѣла. Въ этомъ отношеніи весьма интересенъ указъ королевскаго совѣта 1725 года. Онъ требуетъ, чтобы дозволеніе печатать новыя или переиздавать уже напечатанныя ранѣе книги выдавалось не иначе, какъ по представленіи образца бумаги и шрифта (épreuve du papier et des caractères), которыми проситель желаетъ пользоваться; онъ обязанъ представить два напечатанные экземпляра листа, которые должны быть одобрены министромъ юстиціи; одинъ изъ нихъ прикрѣпляется къ выдаваемому разрѣшенію, другой представляется въ синдикальную палату, гдѣ сказанное разрѣшеніе регистрируется съ тѣмъ, чтобы служить образцомъ, съ которымъ сличается все изданіе въ присутствіи представителя отъ министра юстиціи; всѣ экземпляры, несогласные съ образцами, арестуются и конфискуются, а виновный подвергается, сверхъ того, штрафу въ размѣрѣ 1000 ливровъ. Тотъ же указъ обязываетъ типографовъ и книгопродавцевъ обращать особенное вниманіе на то, чтобы издаваемыя ими книги были „безусловно безъ ошибокъ (absolument correctes), подъ страхомъ: a) конфискаціи тѣхъ, по отношенію къ которымъ очевидна небрежность корректуры, и b) отнятія разрѣшенія и привилегій у тѣхъ, кто окажется виновнымъ въ такомъ проступкѣ [1].

[1] Во избѣжаніе злоупотребленія довѣріемъ публики, этотъ указъ разрѣшаетъ открытіе подписокъ лишь для значительныхъ сочиненій (ouvrages considérables), которыя не могутъ быть напечатаны безъ этой помощи и притомъ лишь съ согласія министра юстиціи, если эти сочиненія, въ цѣломъ, будутъ одобрены цензоромъ; это дозволеніе облекается въ письменную форму за подписью и печатается на особомъ листкѣ (prospectus), въ которомъ обозначаются условія изданія, порядокъ выхода и т. д.

Въ заключеніе очерка полиціи печати въ до-революціонной Франціи нельзя не отмѣтить еще одной черты ея, а именно ограниченія числа типографій въ интересахъ большей легкости контроля за печатью. Впервые эта мѣра предпринята была по отношенію къ Парижу въ 1686 году, когда число типографій тамъ было ограничено 36-ю. Въ началѣ XVIII-го столѣтія (въ 1704 г.) эта мѣра была распространена на все королевство: въ 210 городахъ, имѣвшихъ свои типографіи, число ихъ было ограничено 278-ю (впослѣдствіи, въ 1739 г. эта мѣра была пересмотрѣна, число типографій въ тѣхъ же 210 городахъ ограничено было 250-ю). Ограниченіе числа типографій опредѣленнымъ количествомъ просуществовало до 1792 года.

Съ тѣхъ поръ, какъ первая революція разрушила основы стараго порядка, Франціи пришлось пережить длинный рядъ политическихъ переворотовъ, изъ которыхъ каждый сопровождался болѣе или менѣе значительной ломкой ея политическихъ и общественныхъ учрежденій. Менѣе, чѣмъ въ одно столѣтіе, Франція находилась попеременно подъ режимомъ одиннадцати конституцій, представляющихъ собою значительное разнообразіе въ степени устойчивости: продолжительность ихъ существованія колеблется между нѣсколькими мѣсяцами и 37-мя годами (нынѣшняя, третья республика). Эта безпрестанная смѣна режимовъ рѣзко отражалась, между прочимъ, и на положеніи печати, значеніе которой представлялось для нихъ всѣхъ одинаково весьма существеннымъ. Сообразно съ характеромъ того или другого режима измѣнялось и положеніе печати: временами она находилась въ условіяхъ полной свободы отъ всякихъ предупредительно-полицейскихъ мѣръ, временами же считали нужнымъ возстановлять въ полной силѣ систему предварительной цензуры и другія предупредительныя мѣры. Въ результатѣ всего этого, за періодъ отъ первой революціи и до настоящаго времени, накопилось огромное, по своимъ размѣрамъ, собраніе законодательныхъ и административныхъ распоряженій по дѣламъ о печати.

Съ первыхъ же дней революціи произнесенъ былъ приговоръ прежней предупредительной системѣ печати и объявлена была полная свобода ея. „Декларація правъ чело-

вѣка и гражданина“ (26 августа 1789 г.) въ слѣдующихъ выраженіяхъ формулируетъ ее:. „свободное сообщеніе мыслей и мнѣній есть одно изъ наиболѣе драгоцѣнныхъ правъ человѣка; а потому каждый гражданинъ можетъ свободно говорить, писать и печатать, лишь подъ условіемъ отвѣтственности за злоупотребленіе этою свободой въ случаяхъ, опредѣленнымъ закономъ (ст. 11). Воспроизводя эту статью декларацiи, конституція 1791 года въ числѣ другихъ „правъ естественныхъ и гражданскихъ“ гарантируетъ и „свободу всякаго говорить, писать, печатать и публиковатъ свои мысли безъ того, чтобы онѣ подлежали какой-либо цензурѣ или надзору до ихъ опубликованія“.

Установивъ эту общую гарантію свободы печати, конституція 1791 года опредѣляетъ и границы этой свободы, перечисляя въ одной изъ статей тѣ случаи, въ которыхъ должно быть возбуждаемо судебное преслѣдованіе. Возбужденіе къ неповиновенію закону, оскорбленію установленныхъ властей, сопротивленію дѣйствіямъ ихъ, возбужденіе къ какимъ-либо дѣяніямъ, которыя законъ объявляетъ преступленіями, клевета по отношенію къ должностнымъ лицамъ, наконецъ, оскорбленіе частныхъ лицъ, — таковы тѣ преступленія печати, которыя влекутъ за собою судебное преслѣдованіе и соотвѣтственныя наказанія. Далѣе, постановлено было, что дѣла, возбуждаемыя по обвиненію въ преступленіяхъ, совершаемыхъ путемъ печати, подлежатъ вѣдѣнію суда присяжныхъ, рѣшенію которыхъ принадлежитъ какъ вопросъ о томъ, есть ли налицо преступленіе въ инкриминируемомъ произведеніи, такъ и вопросъ о виновности преслѣдуемаго.

Таковы основныя черты новой репрессивной системы, подъ дѣйствіемъ которой печать, свободная отъ прежнихъ стѣсненій, стала быстро развиваться: въ одномъ 1789 году появилось до 250 періодическихъ изданій, а въ слѣдующемъ году число ихъ возрасло до 350-ти. Но недолго просуществовали указанныя условія, обезпечивавшія одинаково какъ свободу печати, такъ и разумный контроль за нею. Послѣдовавшій за упраздненіемъ монархіи разгулъ революціонныхъ страстей тяжело отразился на положеніи печати. По отношенію къ ней онъ выразился въ жестокомъ преслѣ-

дованіи извѣстнаго направленія, съ существованіемъ котораго не желали примириться тѣ, въ чьихъ рукахъ находилась въ то время власть. Какъ на характерный примѣръ мѣропріятій якобинцевъ, укажу на декретъ Конвента (1793 года), въ силу котораго предаются суду исключительнаго трибунала и подлежатъ смертной казни авторы и издатели всякаго рода произведеній печати, высказывающихся за роспускъ народнаго представительства или въ пользу возстановленія королевской или иной власти, несогласной съ народнымъ суверенитетомъ. Жертвой этого декрета погибъ на эшафотѣ не одинъ десятокъ журналистовъ и писателей.

Директорія, установленная конституціей 1795 года, проявила по отношенію къ печати не меньшую жестокость. Вопреки постановленіямъ конституціи (въ силу которыхъ никому не можетъ быть воспрещено высказывать словесно или печатно свои мысли, при чемъ отвѣтственность за опубликованное имѣетъ мѣсто лишь въ закономъ предусмотрѣнныхъ случаяхъ), Директорія предписала (въ 1797 году) разстрѣливать немедленно всякаго, кто сдѣлаетъ попытку къ возстановленію королевской власти; въ то же время были подвергнуты тюремному заключенію многіе писатели, обвиненные въ заговорѣ противъ республики. Вскорѣ послѣ этого были сосланы, безъ всякаго суда, сорокъ пять газетныхъ издателей и редакторовъ, а сорокъ двѣ газеты были закрыты. И все это дѣлалось въ то время, когда основные законы говорили о свободѣ печати.

Какъ извѣстно, въ 1799 году послѣ переворота 18 брюмера власть перешла въ руки Наполеона Бонапарта, сначала въ качествѣ перваго консула. Въ конституціи 1799 года, учредившей консулатъ, весьма искусно былъ обойденъ вопросъ о печати. Это умолчаніе было истолковано въ томъ смыслѣ, что регулированіе положенія печати принадлежитъ правительственной власти и не требуетъ участія законодательныхъ собраній, что судьба печати и ея дѣятелей можетъ рѣшаться путемъ административныхъ распоряженій. Соотвѣтственно съ этимъ толкованіемъ, 17 января 1800 года появился „консульскій указъ о газетахъ“ (arrêt consulaire sur les journaux). Мотивируя его тѣмъ, что многія газеты

являются лишь „орудіемъ въ рукахъ враговъ республики“ и что правительство облечено народомъ обязанностями „заботиться объ его безопасности“, консулы сочли нужнымъ закрыть шестьдесятъ газетъ изъ 73, издававшихся въ Парижѣ и Сенскомъ департаментѣ. На министра полиціи возложена была обязанность слѣдить, чтобы „не печаталось ни одной новой газеты какъ въ Сенскомъ, такъ и въ другихъ департаментахъ“. Черезъ нѣсколько времени послѣ изданія этого указа, первый консулъ пригласилъ министра полиціи Фуше озаботиться, чтобы „редакторы газетъ были неподкупной нравственности и патріотизма“. Въ видахъ этого, было учреждено при министерствѣ полиціи особое бюро печати, которое и должно было посредствомъ полицейскихъ агентовъ слѣдить за газетами и книгами.

Этими мѣропріятіями открывается длинный рядъ декретовъ, указовъ и циркуляровъ, которые должны были регламентировать печать. Положеніе ея, однако, было въ высшей степени неопредѣленно. Правильно организованной цензуры не существовало вплоть до 1810 года, и наблюденіе за прессой, а также и постигавшія ее кары сосредоточивались почти исключительно въ рукахъ полиціи. Наполеонъ, особенно въ первое время, не былъ склоненъ возстановить цензуру, представленіе о которой слишкомъ тѣсно связывалось съ воспоминаніями о старомъ режимѣ. Но, съ другой стороны, онъ поставилъ своею задачею водворить строгій контроль надъ всѣмъ, что печаталось, въ особенности же въ области политики. Чтобы осуществить эту задачу, признано было наиболѣе удобнымъ предоставить широкій просторъ административнымъ мѣропріятіямъ сильнаго въ то время министерства полиціи. Что касается книгъ, брошюръ и вообще не-періодическихъ изданій, то въ первые годы консулата они продолжали еще пользоваться нѣкоторою свободою: книги печатались безъ предварительнаго просмотра и разрѣшенія полиціи. Но уже въ 1803 году была учреждена при министерствѣ юстиціи особая „комиссія для просмотра“, въ которую, „въ видахъ обезпеченія свободы печати“, книгопродавцы обязаны было представлять всѣ сочиненія, и затѣмъ уже эта комиссія разрѣшала продажу и свободное обращеніе ихъ.

18 мая 1804 года Бонапартъ сдѣлался императоромъ французовъ. Какъ бы въ видѣ уступки либеральнымъ элементамъ, но въ сущности съ цѣлью замаскировать произвольныя мѣры по отношенію къ печати, въ органическій сенатусконсультъ 18 мая (конституцію новой имперіи) были включены четыре статьи (64—67), долженствовавшія гарантировать свободу печати. Этими статьями создавалась „сенатская комиссія о свободѣ печати“ изъ семи членовъ, избираемыхъ сенаторами изъ ихъ среды. Комиссіи этой ставилось въ обязанность „блюсти свободу печати“. Къ ней могутъ обращаться авторы, издатели и книгопродавцы съ жалобами „на стѣсненія къ напечатанію или свободному обращенію сочиненій“. Если комиссія признаетъ, что стѣсненія не оправдываются „государственнымъ интересомъ“, то она приглашаетъ министра, сдѣлавшаго эти стѣснительныя распоряженія, отмѣнить ихъ. Если послѣ трехъ послѣдовательныхъ приглашеній стѣсненія не прекращаются, комиссія чрезъ посредство президента Сената созываетъ общее собраніе его, которое, въ случаѣ надобности, и постановляетъ свое рѣшеніе въ слѣдующихъ выраженіяхъ: „есть серьезные признаки, что свобода печати нарушена“ (Il y a de fortes présomptions que la liberté de la presse est violée). Но за все время существованія Имперіи Сенатъ ни разу не примѣнилъ указаннаго постановленія, и конечно не потому, чтобы не было случаевъ нарушенія свободы печати. Ничтожность изложенныхъ гарантій этой свободы выступитъ еще рельефнѣе, если принять во вниманіе оговорку того же сенатусконсульта, что „вѣдѣнію сенатской комиссіи не подлежатъ абонементныя и періодическія изданія“. Періодическая печать была предоставлена безграничному произволу, безъ всякихъ „гарантій“. Декретомъ 10 іюля 1804 года была сдѣлана первая попытка создать цензуру, хотя это слово все еще не было произнесено; при министерствѣ полиціи учреждено было особое „консультаціонное бюро“, на которое и возложена была обязанность просматривать газеты, политическія и литературныя изданія, а также и театральныя пьесы.

Безпорядочность режима, въ которомъ находилась печать, неопредѣленность вѣдомства тѣхъ органовъ, которые

слѣдили за прессой, породили потребность въ систематическомъ законѣ о печати, который и былъ изданъ 5-го февраля 1810 года. Этотъ декретъ создалъ систему, грозную и для журналистовъ, и для писателей, издателей и книгопродавцевъ. Ограниченіе числа типографій изъ опасенія, что, за недостаткомъ работы, онѣ станутъ печатать опасныя для правительства сочиненія; строгое и непрестанное наблюденіе за прессой, ввѣренное агентамъ министерствъ внутреннихъ дѣлъ и полиціи; право главноуправляющаго дѣлами о печати уничтожать типографскіе станки; конфискаціи; штрафы; тюремное заключеніе; аресты—вотъ тѣ элементы, изъ которыхъ сложилась система, созданная или, вѣрнѣе, увѣнчанная декретомъ 1810 года. Вотъ главнѣйшія постановленія его.

При министерствѣ внутреннихъ дѣлъ учреждается „главное управленіе дѣлами книгопечатанія и книжной торговли“ (direction générale de l'imprimerie et de la librairie). Число типографій въ Парижѣ и департаментахъ ограничивалось, при чемъ столичныя могли имѣть четыре станка, провинціальныя—только два. Право на содержаніе типографіи выдается лишь тому, кто докажетъ „свою правоспособность, добрые нравы и преданность отечеству и суверену“. Воспрещается печатать все, что противно „обязанностямъ подданныхъ къ суверену и государственному интересу“. Содержатель типографіи долженъ сообщать префекту о каждой книгѣ, которую онъ намѣренъ печатать; префектъ же каждый разъ даетъ знать объ этомъ министру полиціи. Главноуправляющій можетъ, въ случаѣ если найдетъ нужнымъ, потребовать къ себѣ сочиненіе и отсрочить его напечатаніе. Въ такомъ случаѣ оно посылается одному изъ назначенныхъ верховною властью цензоровъ, и затѣмъ, сообразно его заключенію, главноуправляющій предлагаетъ автору сдѣлать нужныя сокращенія и измѣненія; въ случаѣ отказа автора сдѣлать ихъ, онъ запрещаетъ продажу сочиненія и уничтожаетъ уже отпечатанные экземпляры. Такимъ образомъ, декретъ 5-го февраля не установляетъ обязательной цензуры, а предоставляетъ рѣшать вопросъ о томъ, должна ли быть цензурована книга, доброй волѣ главноуправляющаго.— Другая статья, въ видѣ гарантіи авторовъ и содержателей типографій, предоставляетъ имъ право отдать сочиненіе, до

его напечатанія, на предварительный просмотръ.—На свободную продажу каждаго изданія должно быть особое разрѣшеніе; если таковаго нѣтъ, сочиненіе подлежитъ изъятію изъ обращенія. Впрочемъ, той же участи могло подвергнуться и разрѣшенное сочиненіе, такъ какъ слѣдующая статья предоставляетъ министру полиціи право задерживать продажу и свободное обращеніе *всякаго* сочиненія, хотя бы авторъ или издатель и представили разрѣшеніе. И дѣйствительно, задержаніе полиціей сочиненій, прошедшихъ черезъ цензуру и получившихъ право свободнаго обращенія, было заурядным явленіемъ. Такая судьба постигла, между прочимъ, извѣстное сочиненіе г-жи Сталь „De l'Allemagne". Таковы существеннѣйшія черты той системы полиціи печати, которая господствовала въ эпоху первой Имперіи.

Послѣ паденія Наполеона 1-го, французскій престолъ былъ возвращенъ династіи Бурбоновъ въ лицѣ Людовика XVIII-го и была выработана конституціонная форма правленія. Можно было думать, что печать получитъ теперь нормальныя условія существованія, что положеніе ея сдѣлается болѣе устойчивымъ. Конституціонная хартія 1814 года давала полное основаніе ожидать этого. Въ одной изъ своихъ статей она какъ бы устанавливаетъ принципъ свободы печати, подвергая ее ограниченіямъ лишь въ случаяхъ злоупотребленія ею. Но не прошло и полугода со времени опубликованія хартіи, какъ изданъ былъ законъ (21-го октября 1814 г.), постановленія котораго находятся въ прямомъ противорѣчіи съ объявленнымъ принципомъ. Вмѣсто репрессивной системы, законъ этотъ установилъ рядъ предупредительныхъ мѣръ. Онъ, во 1-хъ, требуетъ для всѣхъ періодическихъ изданій предварительнаго разрѣшенія правительства, во-2-хъ, подвергаетъ предварительной цензурѣ всѣ сочиненія, вообще всѣ изданія, объемомъ своимъ не превышающія 20 печатныхъ листовъ; въ 3-хъ, для занятія типографскимъ дѣломъ и книжной торговлей онъ ставитъ два условія—полученіе особаго патента и принесеніе присяги. Кромѣ того, содержатель типографіи обязанъ объявлять заблаговременно, что онъ предполагаетъ печатать, и не можетъ выпустить въ продажу ни одного изданія, прежде чѣмъ представитъ въ установленныя учрежденія извѣстное количество

экземпляровъ. Нарушеніе этихъ предписаній, а также и требованія, чтобы на каждомъ изданіи было выставлено имя и мѣстожительство содержателя типографіи, карается значительнымъ штрафомъ (отъ одной до шести тысячъ фр.).

Въ ряду этихъ мѣръ наиболѣе любопытно впервые проведенное здѣсь различіе между изданіями, превышающими 20 печатныхъ листовъ и недостигающими этого объема. Не трудно понять мотивы, положенные въ основу этого различія, а также почему одни изданія были освобождены отъ цензуры, а другія подвергнуты ей. Дѣло въ томъ, что произведеніе небольшого объема не требуетъ какъ для составленія, такъ и для напечатанія такихъ усилій и затратъ, какія необходимы для написанія и изданія большихъ книгъ. Мелкія изданія, будучи дешевле, получаютъ болѣе легкій сбытъ и находятъ себѣ большій кругъ читателей, а потому на нихъ и обращено особенное вниманіе. Это различіе изъ Франціи было заимствовано многими другими законодательствами, въ томъ числѣ и нашими законами о печати 1865 года.

Въ 1815 году, какъ извѣстно, Наполеонъ бѣжалъ съ о. Эльбы и въ теченіе нѣкотораго времени занималъ французскій престолъ. Уступая духу времени и требованіямъ общества, онъ рѣшился положить въ основу своего управленія либеральные принципы. Въ теченіе стодневнаго періода его вторичнаго господства цензура была упразднена и печать пользовалась полной свободой.

Съ возвращеніемъ Людовика XVIII, печать была поставлена въ прежнія условія, съ тою лишь разницею, что была упразднена цензура не-періодическихъ изданій, объемомъ хотя бы и менѣе 20 печатныхъ листовъ. Періодическая пресса подлежала прежнимъ ограниченіямъ. Черезъ нѣсколько лѣтъ была выработана цѣлая система печати, въ основу которой былъ положенъ принципъ репрессіи. Изъ трехъ законовъ о печати, изданныхъ въ 1819 году, два посвящены установленію точнаго понятія преступленій, совершаемыхъ путемъ печати, и порядку ихъ преслѣдованія; важнѣйшія изъ нихъ были предоставлены вѣдѣнію суда присяжныхъ, что являлось наиболѣе существенной гарантіей отъ произвола.

Но рядомъ съ репрессивными мѣрами были установлены и нѣкоторыя предупредительныя. Такою является, во-первыхъ, обязательное для періодическихъ изданій предварительное заявленіе (déclaration), которое должно быть представляемо правительственнымъ органамъ, съ указаніемъ имени и мѣста жительства, по крайней мѣрѣ, одного собственника или отвѣтственнаго редактора, а также и типографіи, въ которой будетъ печататься предполагаемое изданіе. Вмѣстѣ съ этою мѣрою, которая является вполнѣ разумною и нимало не стѣснительною, такъ какъ она представляетъ собою лишь средство обезпеченія правосудія и отвѣтственности представителей печати, была примѣнена и другая, ставившая періодическую печать въ стѣснительныя условія: это—требованіе залога (cautionnement) отъ собственниковъ и отвѣтственныхъ издателей періодическихъ изданій. Размѣръ этого залога доходитъ до 10-ти тысячъ франковъ ренты или до 140 тыс. фр. капитала. Дѣйствительнымъ мотивомъ этой мѣры являлось желаніе устранить нѣкоторые элементы изъ области періодической прессы.

Но системѣ 1819 года не суждено было пустить корни. Въ слѣдующемъ же году правительство, подъ впечатлѣніемъ убійства герцога Беррійскаго, снова обратилось къ крутымъ мѣрамъ по отношенію къ печати: для періодическихъ изданій съ политическимъ характеромъ возстановлены требованіе правительственнаго разрѣшенія и предварительная цензура. Въ теченіе послѣдующаго десятилѣтія французская печать находилась въ крайне неустойчивомъ положеніи: цензура нѣсколько разъ была отмѣняема и возстановляема, а одинъ изъ законовъ установилъ такъ называемое преслѣдованіе за „направленіе". Этимъ закономъ (17 марта 1822 г.) создавался какъ бы новый видъ преступленія, совершаемаго путемъ печати—délit de tendance: если изъ цѣлаго ряда статей какого-либо періодическаго изданія усмотрѣно будетъ, что направленіе его по характеру своему представляется опаснымъ для общественнаго спокойствія, несогласнымъ съ должнымъ уваженіемъ къ государственной религіи и другимъ признаннымъ во Франціи вѣроисповѣданіямъ, къ королевской власти и устойчивости конституціонныхъ учрежденій и т. под., то подлежащія судебныя учре-

жденія постановляютъ рѣшеніе о пріостановкѣ изданія на извѣстное время (не свыше одного мѣсяца въ первый разъ и трехъ мѣсяцевъ во второй). Въ случаѣ повторенія, изданіе можетъ быть прекращено окончательно.

Вмѣстѣ съ нѣкоторыми другими причинами, попытка возстановить предварительную цензуру (указомъ 25 іюля 1830 года), незадолго передъ тѣмъ отмѣненную, привела къ такъ называемой іюльской революціи, свергнувшей послѣдняго короля династіи Бурбоновъ и передавшей французскій престолъ Людовику-Филиппу Орлеанскому.

Конституціонная хартія 1830 года возстановила свободу печати, при чемъ въ текстъ ея было внесено, между прочимъ, постановленіе о томъ, „что цензура не можетъ быть никогда возстановлена" (La censure ne pourra jamais être retablie). Затѣмъ, въ послѣдующіе годы (1830, 1831, 1834 и 1835 гг.) былъ изданъ рядъ законовъ, установившихъ для печати систему, основныя черты которой сводятся къ слѣдующему. Система эта представляетъ собою соединеніе двоякаго рода мѣръ—предупредительныхъ и репрессивныхъ. Къ разряду мѣръ предупредительно-полицейскаго характера относятся: во 1-хъ, обязательное для всѣхъ періодическихъ изданій представленіе предварительнаго заявленія, которое должно заключать въ себѣ: названіе изданія и сроки выпуска, имена всѣхъ собственниковъ его, ихъ адресы и долю участія каждаго изъ нихъ; имена и мѣста жительства отвѣтственныхъ редакторовъ, а также доказательства того, что всѣ эти лица отвѣчаютъ условіямъ, требуемымъ закономъ [1]), наконецъ, указаніе типографіи, въ которой будетъ печататься изданіе. Во 2-хъ, представленіе денежнаго залога. Размѣръ его былъ пониженъ до 2400 франковъ годовой ренты. Впослѣдствіи законъ 1835 г. измѣнилъ какъ размѣръ залога, такъ и природу его; съ тѣхъ поръ онъ долженъ былъ вноситься не рентою, а капитальной суммой. Онъ вносится въ казначейство, которое и платитъ приходящіеся съ него проценты по особой таксѣ [2]). Рядомъ съ залогами установленъ былъ и

[1] 980 ст. Code pénal: «mâle, majeur, sujet du roi, jouissant des droits civils».

[2] Для періодическихъ изданій, выходящихъ болѣе 2-хъ разъ въ недѣлю, размѣръ залога опредѣленъ въ 100,000 фр. Этотъ максимальный раз-

штемпельный сборъ, которому подлежали всѣ періодическія изданія. Наконецъ, въ 3-хъ, къ разряду предупредительныхъ мѣръ относится еще необходимость предварительнаго разрѣшенія муниципальнаго управленія для производства разносной торговли періодическими изданіями.

Что касается второй категоріи мѣръ, репрессивныхъ, то изъ нихъ мы укажемъ слѣдующія. Преступленія печати распредѣлены на четыре группы: покушеніе на государственную безопасность, преступленія общаго права, преступленія, наказуемыя исправительнымъ порядкомъ, и нарушенія различныхъ требованій законовъ о печати. Важнѣйшія преступленія вѣдаются судомъ съ участіемъ присяжныхъ; менѣе важныя—судомъ безъ ихъ участія.

Изложенная система полиціи печати просуществовала безъ измѣненія до февральской революціи 1848 года. Неограниченная свобода, которою пользовалась печать въ дни революціоннаго возбужденія, вызвала своими крайностями рядъ новыхъ ограничительныхъ мѣръ: возстановленіе залоговъ (размѣръ ихъ былъ пониженъ—24.000 франковъ составляли maximum для парижскихъ политическихъ изданій) и штемпельнаго сбора, а также нѣкоторыя новыя ограниченія разносной торговли; возстановлены далѣе прежнія постановленія о преслѣдованіи преступленій печати, но съ обратными цѣлями: тогда какъ прежде они были направлены къ защитѣ отъ нападокъ на монархическую форму правленія, теперь они должны были служить для отраженія нападокъ на республиканскія учрежденія. Въ 1850 г. была предпринята еще новая мѣра полиціи печати—требованіе авторской подписи подъ статьями политическаго, религіознаго и философскаго содержанія.

Какъ извѣстно, 2-го декабря 1851 года принцъ Бонапартъ, бывшій президентомъ второй республики, совершилъ государственный переворотъ, въ результатѣ котораго явилась Вторая Имперія съ Наполеономъ III во главѣ. Начавшаяся еще ранѣе реакція по отношенію къ печати теперь получила болѣе рѣзкое выраженіе. Главное вниманіе было обращено

мѣръ понижается по мѣрѣ сокращенія сроковъ выхода и уменьшенія количества населенія того города, гдѣ выходитъ изданіе. Свободны отъ внесенія залога изданія, посвященныя научнымъ и промышленнымъ цѣлямъ.

на періодическую печать, которую имѣлось въ виду поставить подъ дѣйствительный и строгій контроль администраціи. Въ этихъ видахъ было предложено возстановить предварительную цензуру. Но цензура являлась учрежденіемъ весьма непопулярнымъ въ глазахъ представителей самыхъ разнообразныхъ направленій, и правительство предпочло ей новую систему, выработанную извѣстнымъ дѣятелемъ второй Имперіи—Руэромъ (Rouher)[1]. Эта система, не прибѣгая

[1] Изобрѣтеніе системы административнаго воздѣйствія на періодическую печать приписывалось нѣкоторыми де-Персиньи. Между тѣмъ это авторство должно быть признано за Руэромъ, какъ выясняетъ Гранье де-Кассаньякъ въ „Souvenirs du second Empire". Новѣйшій историкъ французской печати Авнель (Histoire de la presse française depuis 1789 jusqu'à nos jours, Par. 1900, p. 450) разсказываетъ слѣдующее: „Руэръ не сразу дошелъ до этого открытія. Сначала въ средѣ правительства имѣлось въ виду собрать, координировать и кодифицировать всѣ законы о печати, чтобы, путемъ согласованія и слитія во-едино отдѣльныхъ мѣръ, извлечь изъ этого хаоса соотвѣтственные пріемы направленія и обузданія журналистики. Эта кодификаціонная работа была возложена на Руэра. Попытку эту онъ считалъ безплодною, полагая, что способы, оказавшіеся въ прошломъ непригодными для обузданія печати, не могутъ явиться и въ будущемъ надежными орудіями. Однако, онъ представилъ принцу Людовику-Наполеону свою работу, сказавъ при этомъ: „вотъ, ваше высочество, работа, вами на меня возложенная. Позвольте мнѣ добавить къ этому совѣтъ—пробѣжавъ ее, бросьте ее въ печку". Въ послѣдовавшихъ затѣмъ подготовительныхъ совѣщаніяхъ Барошъ, человѣкъ практическій и рѣшительный, предложилъ установить цензуру въ отношеніи къ вопросамъ политическимъ. Руэръ выступилъ противъ этого предложенія и придумалъ комбинацію, при посредствѣ которой главные редакторы газетъ, за которыми сохранялась полная свобода говорить все, сами ставились въ положеніе цензоровъ своихъ изданій, подъ угрозою предостереженій, изъ которыхъ третье влекло за собою пріостановку. Такимъ путемъ ничто не подлежало цензурѣ, а между тѣмъ все находилось подъ зоркимъ наблюденіемъ самихъ же журналистовъ, ибо интересы безопасности изданія являлись тормозомъ, при посредствѣ котораго обуздывалась дерзость журналиста. Гранье де-Кассаньякъ разсказываетъ, что когда Руэръ, встрѣтивъ Бароша въ Государственномъ Совѣтѣ, предложилъ эту комбинацію, Барошъ съ восторгомъ принялъ ее и обнялъ ея автора. По словамъ Кассаньяка, черезъ нѣсколько дней по опубликованіи декрета 17 февраля 1852 г., знаменитый журналистъ, главный редакторъ Journal des Débats, Арманъ Бертень, обѣдалъ у графини Ле-Гонъ. Разговоръ коснулся новаго режима печати, и у Бертена спросили его мнѣнія по этому предмету. „О декретѣ, отвѣтилъ онъ, можно сказать все, что угодно, кромѣ одного,—что авторъ его глупъ. Этотъ декретъ заставляетъ меня наблюдать за уклоненіями моей собственной газеты и дѣлаетъ изъ

къ цензурѣ, обезпечивала за администраціей возможность самаго бдительнаго контроля надъ періодической печатью. Имѣя въ основѣ различнаго рода административныя мѣры контроля и репрессіи, она носитъ названіе системы административной. Разсмотримъ существеннѣйшіе элементы этой системы, какъ она изложена въ декретѣ 17 февраля 1852 года.

Всякое періодическое изданіе политическаго и общественно-экономическаго содержанія можетъ быть основано и издаваемо не иначе, какъ съ предварительнаго дозволенія правительства. Предварительное разрѣшеніе его должно быть испрашиваемо и въ случаѣ также всякаго рода перемѣнъ въ личномъ персоналѣ редакторовъ и собственниковъ изданія. Собственники періодическихъ изданій, посвященныхъ вопросамъ политическимъ и общественно-экономическимъ, обязаны внести въ казначейство наличными деньгами залогъ. Размѣръ его, доходящій до 50000 франковъ для изданій, выходящихъ болѣе трехъ разъ въ недѣлю въ Парижѣ и трехъ наиболѣе населенныхъ департаментахъ, постепенно понижается, смотря по уменьшенію сроковъ выхода и населенности городовъ, въ которыхъ изданія выходятъ (наименьшій размѣръ его—7500 фр. для изданій, выходящихъ менѣе трехъ разъ въ недѣлю въ городахъ съ населеніемъ менѣе 50 тысячъ жителей). Возвысивъ размѣръ залога, декретъ 1852 года возвышаетъ также и штемпельный сборъ, опредѣляя его въ 6 и 3 сантима, смотря по величинѣ листовъ; штемпельному сбору подлежатъ и не-періодическія изданія [1], объемомъ менѣе 10 печатныхъ листовъ.

Далѣе, декретъ 1852 года всѣ преступленія, совершаемыя путемъ печати, исключаетъ изъ вѣдѣнія суда присяжныхъ

меня дарового чиновника, призваннаго противодѣйствовать нападкамъ противъ конституціи и охранять порядокъ къ выгодѣ правительства. Могутъ возникнуть сомнѣнія по вопросу о томъ, окажется ли эта система дѣйствительною, но никакъ нельзя отрицать того, что она очень искусно задумана".

[1] Опять-таки политическаго и общественно-экономическаго содержанія. Впослѣдствіи (законами 28 марта 1852 г. и 2 мая 1861 г.) отъ уплаты штемпельнаго сбора были освобождены періодическія изданія, имѣющія исключительнымъ своимъ содержаніемъ литературу, науки, искусства и земледѣліе.

и передаетъ ихъ въ вѣдѣніе суда безъ присяжныхъ. Кромѣ того, онъ создаетъ какъ бы новую категорію преступленій, налагая значительный штрафъ за сообщеніе или воспроизведеніе ложныхъ извѣстій; если же эти сообщенія дѣлаются завѣдомо недобросовѣстно и по характеру своему представляются опасными для общественнаго спокойствія, то они наказуются, помимо штрафа, еще тюремнымъ заключеніемъ отъ одного мѣсяца до одного года. Декретъ категорически воспрещаетъ давать отчеты о засѣданіяхъ Законодательнаго Корпуса и Сената, а въ нѣкоторыхъ случаяхъ и Государственнаго Совѣта; воспрещается также печатать судебные отчеты о процессахъ по дѣламъ печати.

Въ изложенныхъ до сихъ поръ требованіяхъ декретъ 1852 года не представляетъ ничего особенно оригинальнаго: мы уже ранѣе видѣли практику предварительныхъ разрѣшеній, залоговъ, штемпельнаго сбора и т. д. Оригинальную сторону новой системы составляетъ рядъ постановленій о правительственныхъ сообщеніяхъ, предостереженіяхъ, пріостановкахъ и закрытіи періодическихъ изданій.

Каждый редакторъ обязанъ печатать во главѣ своего изданія всякіе оффиціальные документы, отношенія, свѣдѣнія, отвѣты и поправки, которыя будутъ доставлены въ редакцію кѣмъ-либо изъ представителей государственной власти. Печатаніе этихъ документовъ должно быть безвозмезднымъ. Это требованіе снабжало администрацію весьма опаснымъ правомъ, которое, не будучи къ тому же ничѣмъ ограничено, могло являться источникомъ злоупотребленій Далѣе, декретъ 1852 года предоставляетъ правительству право дѣлать такъ называемыя предостереженія (avertissements), при чемъ третье предостереженіе влечетъ за собою пріостановку изданія на срокъ не свыше двухъ мѣсяцевъ. Изданіе можетъ быть пріостановлено и въ томъ случаѣ, когда редакторъ его будетъ обвиненъ въ какомъ-либо преступленіи печати. Въ этомъ случаѣ правительство можетъ также предписать окончательное закрытіе изданія. Закрытіе изданія, кромѣ того, является необходимымъ послѣдствіемъ обвиненія редактора его за какое-либо преступленіе, отнесенное къ категоріи важнѣйшихъ (crime).

Прекращеніе изданія можетъ имѣть мѣсто и безъ на-

личности такихъ фактовъ, какъ судебное преслѣдованіе редактора; оно можетъ быть примѣнено въ видѣ мѣры общей безопасности (mesure de sûreté générale), т. е. по простому усмотрѣнію правительства. Въ такомъ случаѣ необходимъ лишь особый декретъ, который долженъ быть напечатанъ въ Bulletin des lois.

Такова, въ существеннѣйшихъ своихъ чертахъ, система полиціи печати въ эпоху Второй Имперіи. Она создала для печати, главнымъ образомъ періодической, крайне обременительныя условія, сдѣлавшія ее вполнѣ зависимой отъ администраціи. Ставя журналистовъ подъ угрозу предостереженій, пріостановокъ и закрытія ихъ изданій, авторы этой системы имѣли въ виду заставить ихъ цензуровать самихъ себя. Избавляя правительство отъ неудобствъ цензуры, они въ то же время старались обезпечить ея результаты. Эта цѣль дѣйствительно была достигнута этой системой, автору которой нельзя отказать въ большомъ остроуміи и изобрѣтательности.

Въ концѣ второй имперіи положеніе печати нѣсколько измѣнилось къ лучшему. Административный режимъ ея уступилъ свое мѣсто репрессивной системѣ. Закономъ 11 мая 1868 года предварительное разрѣшеніе было замѣнено уже извѣстнымъ намъ требованіемъ заблаговременнаго заявленія; упразднена была и система административныхъ предостереженій и пріостановокъ. Залоги были сохранены, но штемпельный сборъ пониженъ. Новое законодательство, какъ говорилъ мотивированный проектъ его, „прекращаетъ для газеты административную опеку и предоставляетъ ея судьбу лишь вѣдѣнію закона и судьи: законъ опредѣляетъ право, судья караетъ за его нарушеніе“.

Мы не будемъ останавливаться на рядѣ отдѣльныхъ законовъ, изданныхъ въ періодъ времени, слѣдующій за паденіемъ Второй имперіи въ сентябрѣ 1870 года. Большая часть ихъ постановленій вошла въ законъ 29 іюля 1881 года, подъ дѣйствіемъ котораго французская печать находится въ настоящее время. Этотъ законъ представляетъ собою цѣлый кодексъ, собравшій воедино разбросанныя въ отдѣльныхъ законахъ постановленія и внесшій въ законодательство о печати ту цѣльность, настоятельная потребность въ

которой уже давно давала себя чувствовать. Въ 1876 году особая коммисія Палаты Депутатовъ приступила къ выработкѣ органическаго закона о свободѣ печати. Черезъ четыре года (въ 1880 г.) эта коммисія представила Палатѣ обширный докладъ, послужившій предметомъ продолжительныхъ и оживленныхъ преній, которыя вызвали рядъ измѣненій въ изготовленномъ законопроектѣ. Составленный такимъ образомъ законъ былъ обнародованъ 29 іюля 1881 г.

Подобно предшествовавшимъ законамъ о печати, законъ 1881 года различаетъ произведенія печати періодическія и не-періодическія. Въ силу особаго своего характера, благодаря которому они способны оказывать болѣе сильное вліяніе на общество, періодическія изданія подвергнуты большимъ ограниченіямъ сравнительно съ не-періодическими.

Всякое произведеніе печати должно: во 1-хъ, носить указаніе имени и мѣстожительства содержателя типографіи, въ которой оно напечатано, и во 2-хъ, въ моментъ выпуска въ свѣтъ оно должно быть представлено въ двухъ экземплярахъ въ соотвѣтственныя учрежденія (въ Парижѣ—въ министерство внутреннихъ дѣлъ, въ провинціяхъ—въ префектуру, су-префектуру или мэрію). Экземпляры эти предназначаются для національныхъ коллекцій. При ихъ представленіи должно быть указано число напечатанныхъ экземпляровъ. Таковы тѣ два условія, которымъ подлежатъ не-періодическія произведенія печати.

Что касается періодическихъ изданій, то по отношенію къ нимъ новое законодательство также озаботилось уничтоженіемъ излишнихъ преградъ къ свободному изданію ихъ. Оно не только не требуетъ предварительнаго разрѣшенія для нихъ, но и освобождаетъ ихъ отъ штемпельнаго сбора и залоговъ. Ограниченія, которымъ законъ 1881 года подвергаетъ періодическую прессу, сводятся къ слѣдующему.

Во 1-хъ, всякое періодическое изданіе должно имѣть своего завѣдывающаго (gérant), на котораго прежде всего падаетъ отвѣтственность въ случахъ совершенія путемъ печати какого-либо преступленія. Вотъ необходимыя условія, которымъ должно отвѣчать это лицо: французское подданство, совершеннолѣтіе, пользованіе всею полнотою граж-

данскихъ правъ; женщины могутъ быть въ роли „gérant“. Прежнее законодательство (зак. 1849 г. и 1868 г.) объявляло несовмѣстимымъ званіе отвѣтственнаго редактора газеты съ званіемъ депутата и сенатора. Новый законъ уничтожаетъ эту несовмѣстимость.

Во 2-хъ, прежде чѣмъ какое-либо періодическое изданіе начнетъ выходить, должно быть представлено мѣстному прокурору письменное заявленіе на гербовой бумагѣ съ обозначеніемъ названія изданія и порядка его выпуска, имени и мѣстожительства отвѣтственнаго редактора (gérant), наконецъ, типографіи, въ которой изданіе будетъ печататься. О всякой перемѣнѣ въ указанныхъ условіяхъ и порядкѣ изданія должно быть сообщаемо въ пятидневный срокъ. Прежде законъ устанавливалъ извѣстный промежутокъ времени (двѣ недѣли по закону 1868 года) между подачей заявленія и моментомъ выхода изданія въ свѣтъ. Новое законодательство молчитъ объ этомъ, вслѣдствіе чего выпускъ изданія можетъ послѣдовать непосредственно за представленіемъ заявленія.

Въ 3-хъ, въ моментъ выпуска каждаго нумера періодическаго изданія два экземпляра его должны быть представлены органамъ судебнаго вѣдомства (а тамъ, гдѣ нѣтъ лицъ прокурорскаго надзора, въ мэрію), и два — органамъ министерства внутреннихъ дѣлъ.

Въ 4-хъ, всѣ экземпляры каждаго нумера періодическаго изданія должны имѣть подпись отвѣтственнаго завѣдующаго.

Таковы тѣ ограниченія предупредительнаго характера, которымъ подлежатъ періодическія изданія по современному французскому законодательству о печати. Единственная цѣль ихъ — обезпечить возможность судебнаго преслѣдованія въ случаяхъ совершенія путемъ печати какихъ-либо преступленій.

Разносная продажа всякихъ вообще произведеній печати освобождена отъ стѣснявшихъ ее ранѣе условій. Отъ лицъ, занимающихся этимъ промысломъ, требуется, подъ угрозою штрафа, лишь заблаговременное представленіе (въ префектуру, иногда въ мэрію) заявленія съ обозначеніемъ имени, профессіи, возраста, мѣста родины и мѣстожительства.

Установленная закономъ 1881 года свобода печати не является однако неограниченною. Обезпечивая ее отъ стѣсненій, законъ принялъ во вниманіе и другую сторону дѣла, а именно возможность злоупотребленія этой свободой въ ущербъ интересамъ общественной и личной безопасности. Отказавшись отъ многихъ предупредительныхъ мѣръ, законъ кладетъ въ основу принципъ репрессіи на началахъ права и суда. Значительнѣйшая часть его постановленій (изъ 70 статей 48) заключаетъ въ себѣ подробную классификацію и перечисленіе преступленій, совершаемыхъ путемъ печати, и регламентацію порядка судебнаго преслѣдованія ихъ. Постановленія закона 1881 года пополнены въ этомъ отношеніи позднѣйшими законами, изъ которыхъ важнѣйшими являются законы 12 декабря 1893 г. и 29 іюля 1894 г., вызванные пропагандою и апологіею анархическихъ идей.

По закону 1881 года, совершаемыя путемъ печати преступленія распадаются на четыре категоріи.

Къ первой относятся дѣйствія, представляющія собою возбужденіе къ совершенію различнаго рода преступленій (provocation aux crimes et délits), какъ, напр., убійства, грабежи и т. д.; къ этой же категоріи отнесены и всякаго рода мятежные крики и пѣсни въ общественныхъ мѣстахъ, а также и возбужденіе тѣмъ или инымъ путемъ войскъ къ уклоненію ихъ отъ своихъ обязанностей или къ неповиновенію властямъ.

Вторую категорію составляютъ преступленія противъ общественныхъ интересовъ (contre la chose publique). Сюда относятся: оскорбленіе президента республики, какъ главы государства; опубликованіе или воспроизведеніе ложныхъ сообщеній, если оно дѣлается злонамѣренно и сопровождается нарушеніемъ общественнаго спокойствія; наконецъ, оскорбленіе общественной нравственности, куда отнесено, между прочимъ, распространеніе и выставленіе непристойныхъ гравюръ, картинъ, эмблемъ и т. п.

Третью категорію составляютъ преступленія противъ личности—диффамація и оскорбленіе частныхъ лицъ.

Наконецъ, четвертую группу составляютъ оскорбленія иностранныхъ государей и дипломатическихъ представителей иностранныхъ державъ.

Совершаемыя посредствомъ печати преступленія подлежатъ судебному преслѣдованію на общемъ основаніи. Большая часть ихъ вѣдается судомъ присяжныхъ; другія, наименѣе значительныя,—судами безъ участія присяжныхъ.

По даннымъ уголовной статистики за двадцать лѣтъ (1880—1900), опубликованнымъ осенью 1902 года, со времени изданія закона 1881 года суду присяжныхъ подлежали 797 дѣлъ этой категоріи, по которымъ были привлечены къ суду 1.345 обвиняемыхъ. По отдѣльнымъ годамъ эти числа распредѣляются неравномѣрно. Почти четвертая часть общаго числа преслѣдованій за двадцать лѣтъ приходится на одинъ 1894 г., когда ихъ число доходило почти до 200. Это объясняется примѣненіемъ закона 12 декабря 1893 года объ анархистскихъ проискахъ и агитаціи, установившаго новый видъ преступленія печати—апологію въ печати преступныхъ дѣйствій. Въ силу закона 29 іюля 1894 г., изданнаго послѣ убійства президента республики Карно, преступленія этой категоріи подлежатъ вѣдѣнію судовъ исправительныхъ (т. е. суда безъ участія присяжныхъ), а не ассизовъ.—Въ общемъ, за указаннымъ отступленіемъ, суду присяжныхъ приходилось рѣшать дѣла по преступленіямъ печати, въ среднемъ, въ количествѣ 30 въ годъ, при чемъ подсудимыхъ было въ среднемъ 54 въ годъ.

Данныя статистики показываютъ, между прочимъ, что въ послѣдніе годы судъ присяжныхъ проявляетъ большую, чѣмъ прежде, суровость въ дѣлахъ репрессіи преступленій печати. Число оправдательныхъ приговоровъ, составлявшее 47% въ пятилѣтіе 1881 — 1885 гг., въ 1891 — 1900 падаетъ до 31%.

Современное французское законодательство о печати представляетъ собою типъ, къ которому болѣе или менѣе близко подходятъ всѣ остальныя западно-европейскія государства. Въ основѣ ихъ законодательствъ лежатъ два главные принципа: во 1-хъ, свобода печати отъ всякихъ стѣснительныхъ предупредительно-полицейскихъ ограниченій; во 2-хъ, судебное преслѣдованіе преступленій, совершаемыхъ путемъ печати.

Законодательство о печати въ Германіи.

Установленіе регулярной цензуры въ Германіи относится къ 1529 — 30 гг., хотя нѣкоторые имперскіе указы и ранѣе этого, именно въ 1521 и 1524 гг., возлагаютъ на свѣтскія правительства обязанность надзора за книгопечатаніемъ. Законодательство XVI и XVII вв. еще болѣе расширило предупредительныя мѣры по отношенію къ печати. Для лучшаго и болѣе правильнаго надзора за нею, Рудольфъ II учредилъ въ 1608 г. во Франкфуртѣ-на-Майнѣ особое книжное коммисаріатство (Büchercommissariat), которое должно было наблюдать за приведеніемъ въ исполненіе имперскихъ законовъ и полномочія котораго были еще болѣе расширены послѣдующими королевскими патентами XVIII вѣка. Какъ извѣстно, Германія распадалась въ то время на рядъ мелкихъ, болѣе или менѣе самостоятельныхъ владѣній. Правители ихъ примѣняли имперское законодательство о печати не вездѣ одинаково: иные съ большей, другіе съ меньшей строгостью. Такъ, напр., въ Бранденбургѣ правильная цензура, и то лишь для богословскихъ произведеній, была введена впервые только въ 1654 году; для всѣхъ же книгъ вообще она была установлена лишь въ 1749 году.

Во второй половинѣ XVII вѣка, подъ вліяніемъ идей свободной философіи, въ нѣкоторыхъ маленькихъ государствахъ (въ Голштиніи, Брауншвейгѣ, Саксенъ-Веймарѣ и др). цензура была совершенно упразднена. Но затѣмъ, главнымъ образомъ, подъ впечатлѣніемъ событій французской революціи, стѣсненія печати снова усилились и сдѣлались повсемѣстными. Въ 1815 году союзный актъ объявилъ, что въ первой же сессіи союзнаго собранія будетъ выработано однообразное для всѣхъ государствъ союза законодательство о свободѣ печати. Это обѣщаніе не было исполнено; вмѣсто того въ 1819 году изданъ былъ законъ о печати, по которому всѣ періодическія изданія, а также и книги, объемъ которыхъ не достигалъ 20 печатныхъ листовъ, подлежали предварительной цензурѣ (составители этого закона, очевидно, находились подъ сильнымъ вліяніемъ французскаго законодательства о печати 1814 года).

Въ періодъ времени, слѣдовавшій за революціоннымъ возбужденіемъ 1848 года, въ конституціонныхъ хартіяхъ большинства германскихъ государствъ былъ санкціонированъ принципъ свободы печати; онъ былъ положенъ въ основу отдѣльныхъ законовъ о печати, изданныхъ въ то время. Позднѣе Германскій Союзъ (въ положеніи 1854 года) снова подвергъ печать цѣлому ряду полицейскихъ ограниченій, хотя и не рѣшился возстановить цензуру. Впрочемъ, это положеніе не было введено въ Пруссіи, Баваріи и нѣкоторыхъ мелкихъ государствахъ. Въ 1870 году, послѣ франко-пруской войны, Сѣверо-Германскій союзъ превратился въ Германскую Имперію, при чемъ компетенція имперскаго законодательства была распростанена и на область печати. 7 мая 1874 года былъ изданъ имперскій законъ о печати, который для большинства германскихъ государствъ представлялъ значительный шагъ впередъ. Подъ режимомъ этого закона нѣмецкая печать находится и по настоящее время.

Созданное этимъ закономъ положеніе печати въ существенныхъ чертахъ представляется почти тождественнымъ съ изложенными современными условіями печати во Франціи. Нѣкоторыя ограниченія установленной закономъ 1874 года свободы печати явились въ такъ называемомъ „законѣ о соціалистахъ“ 1878 года. Онъ былъ изданъ вслѣдствіе крайнихъ проявленій соціалистической и анархической агитаціи, выразившейся, между прочимъ, въ двукратномъ покушеніи на жизнь императора Вильгельма. Заключающіяся въ немъ исключительныя мѣры должны были имѣть временный характеръ, при чемъ, по наступленіи срока дѣйствія этого закона, онъ дважды былъ продленъ, такъ что сохранялъ силу до 1890 г., когда императоръ Вельгельмъ II не призналъ нужнымъ предложить рейхстагу продлить дѣйствіе закона на новый срокъ. Въ числѣ этихъ исключительныхъ мѣръ находились, между прочимъ, и мѣры по отношенію къ печати. На мѣстныя полицейскія учрежденія возложена была обязанность воспрещать всякаго рода произведенія печати, въ которыхъ проявляются соціалистическія тенденціи, клонящіяся къ ниспроверженію государственнаго и общественнаго строя и могущія угрожать

общественному спокойствію. Воспрещеніе заграничныхъ изданій поставлено было въ зависимость отъ имперскаго канцлера, при чемъ его распоряженія были обязательны для всѣхъ государствъ, входящихъ въ составъ Имперіи.

Цензура театральныхъ произведеній въ иностранныхъ государствахъ.

Наряду съ законодательствомъ о печати надлежитъ остановиться на разсмотрѣніи нормъ, регулирующихъ такъ называемую цензуру театральныхъ произведеній. Эта цензура имѣетъ ту особенность, что она касается лишь публичнаго представленія драматическихъ и иныхъ произведеній на сценѣ, но никоимъ образомъ не затрогиваетъ судьбы этихъ произведеній въ отношеніи къ ихъ напечатанію. Послѣднее можетъ имѣть мѣсто, на основаніи общихъ законовъ о печати, хотя бы данное произведеніе и не было разрѣшено къ представленію на сценѣ. Такимъ образомъ цензура театральныхъ произведеній принадлежитъ къ области не законодательства о печати, а полиціи театровъ и зрѣлищъ. Вслѣдствіе этого и нормы, регулирующія театральную цензуру, представляются въ западно-европейскихъ государствахъ совершенно обособленными отъ законодательства о печати.

Что касается Россіи, то правила „о цензурѣ драматическихъ сочиненій, назначаемыхъ къ представленію на театрахъ“, входятъ въ Уставъ о цензурѣ и печати; посвященный этой цензурѣ отдѣлъ названнаго устава сохранилъ свою силу и послѣ отмѣны предварительной цензуры печатныхъ произведеній и изданія временныхъ правилъ о печати (1905 — 1906 гг.), внесшихъ коренныя измѣненія въ наше законодательство о печати (о нихъ см. ниже). Самая цензура драматическихъ произведеній осуществляется органами управленія по дѣламъ печати. Въ виду этихъ обстоятельствъ и для надлежащаго уясненія института театральной цензуры необходимо основательно ознакомиться съ постановкою его въ иностранныхъ государствахъ.

Весьма интереснымъ представляется то обстоятельство,

что цензура театральныхъ произведеній продолжаетъ существовать даже тамъ, гдѣ уже съ давнихъ поръ твердо упрочилась свобода печати.

Такъ, въ *Англіи* цензура театральныхъ пьесъ, существовавшая издавна, была урегулирована уже послѣ отмѣны предварительной цензуры (въ 1695 г.), а именно въ 1737 году. Дѣйствующее законодательство по этому предмету относится къ 1843 г. Цензура театральныхъ пьесъ принадлежитъ къ компетенціи Lord Chamberlain'a (лорда-камергера, одного изъ высшихъ сановниковъ королевскаго двора) и осуществляется особымъ цензоромъ пьесъ (Licenser of plays). Въ силу акта 1843 года, текстъ каждой новой пьесы или сцены, или дополненія къ старой пьесѣ, предназначаемой къ постановкѣ на какомъ-либо театрѣ Великобританіи, долженъ быть представленъ лорду-камергеру за семь дней до дня, намѣченнаго для постановки пьесы. Въ случаѣ запрещенія ея въ этотъ семидневный промежутокъ (или и по прошествіи его), пьеса не можетъ быть представлена. Въ случаѣ же постановки недозволенной пьесы, или пьесы воспрещенной, содержатель театра лишается права содержать его и можетъ быть подвергнутъ штрафу до 50 фунтовъ стерлинговъ. При доставленіи текста пьесы на просмотръ уплачивается пошлина въ размѣрѣ одной гинеи (21 шил.) для пьесъ, въ которыхъ менѣе трехъ дѣйствій, и двухъ гиней (42 шил.) для пьесъ, въ которыхъ не менѣе трехъ дѣйствій. Актъ 1843 г. даетъ формулу мотивовъ, по которымъ лордъ-камергеръ можетъ запретить пьесу: по соображеніямъ „охраненія добрыхъ нравовъ (good manners), приличія (decorum) и общественнаго спокойствія (public peace)".

Въ 1893 г., Комитетъ Палаты Общинъ занялся разработкою вопроса о мѣрахъ для обезпеченія безопасности публики въ театрахъ, но, въ заключеніе, коснулся и вопроса о цензурѣ, и слѣдующимъ образомъ подчеркнулъ въ концѣ доклада свои соображенія: „мы полагаемъ, что цензура пьесъ дѣйствовала удовлетворительно и что нежелательно было бы ея устраненіе; напротивъ, желательно, чтобы она была распространена, поскольку возможно, на представленія въ „Music-halls" и другихъ увеселительныхъ мѣстахъ".

Во *Франціи* театральная цензура, въ теченіе долгаго времени, не получала твердой и постоянной организаціи. Въ теченіе XVI и XVII столѣтій встрѣчаются лишь отдѣльныя попытки установить предварительную цензуру пьесъ. Любопытно, что эти попытки дѣлались не органами королевской администраціи, а высшимъ судебнымъ учрежденіемъ (парламентомъ); со стороны же королей эти попытки нерѣдко встрѣчали противодѣйствіе. Даже въ эпоху Людовика XIV, по крайней мѣрѣ въ первую половину его царствованія, нерѣдки были случаи разрѣшенія королемъ тѣхъ пьесъ, которыя подвергались запрещенію; напримѣръ, „Тартюфъ“ Мольера (въ 1669 г.).

Окончательное созданіе предварительной драматической цензуры во Франціи относится къ 1706 г. Она осуществлялась тогда спеціальными цензорами.

Въ эпоху революціи предварительная театральная цензура была отмѣнена, но ненадолго: — въ 1794 г. она снова возродилась и окрѣпла въ эпохи Наполеона I и реставраціи Бурбоновъ.

Въ 1830 г. она снова была упразднена, но въ 1835 г. опять возстановлена. Еще болѣе кратковременно было упраздненіе драматической цензуры въ 1848 г.:—уже въ 1850 г. она была вновь возстановлена.

Наконецъ, всего нѣсколькими мѣсяцами ограничивается пріостановка драматической цензуры въ 1870 году.

Во Франціи въ настоящее время драматическая цензура регулируется декретомъ 1 Февраля 1874 г. и закономъ 24 Іюня того же года, а также циркулярами 1872, 1879, 1880 и 1887 годовъ.

Со времени закона 1874 г., высшая власть въ отношеніи къ драматической цензурѣ принадлежитъ министру народнаго просвѣщенія и изящныхъ искусствъ. Осуществленіе этой власти ввѣряется дирекціи (департаменту) изящныхъ искусствъ, которая дѣйствуетъ черезъ посредство театральной инспекціи.

Драматическія произведенія должны быть представляемы въ „commission d'examen“, въ составъ которой входятъ четыре чиновника — „инспекторы театровъ“. Новыя пьесы, предназначаемыя для постановки на сценѣ, должны

быть представляемы въ департаментъ изящныхъ искусствъ директоромъ театра въ двухъ экземплярахъ за подписью директора, по крайней мѣрѣ за двѣ недѣли до перваго представленія. Коммисія, разсмотрѣвъ пьесу, постановляетъ о разрѣшеніи ея или объ отказѣ въ этомъ разрѣшеніи. Разрѣшеніе дается или безусловное, или подъ условіемъ измѣненій и исправленій. Инспекціею театровъ выдается удостовѣреніе (visa).

Въ силу распоряженія префекта парижской полиціи отъ 16 Мая 1881 г., директоры театровъ не могутъ анонсировать на своихъ афишахъ первое представленіе пьесы иначе, какъ представивъ полицейскому коммисаріату даннаго участка удостовѣреніе въ предварительномъ выполненіи изложенныхъ формальностей.

Постановленіе цензурной коммисіи можетъ быть обжаловано министру, которому принадлежитъ разрѣшеніе щекотливыхъ вопросовъ внѣшней политики, могущихъ возникнуть въ отношеніи къ представленію на сценѣ какой либо пьесы. Министру принадлежитъ также рѣшающее слово и въ тѣхъ случаяхъ, когда не установится соглашенія между авторами и членами коммисіи въ отношеніи къ тѣмъ измѣненіямъ, которыхъ требуетъ коммисія; послѣдняя представляетъ въ такихъ случаяхъ министру мотивированный докладъ.

Рѣшеніе министра народнаго просвѣщенія и изящныхъ искусствъ окончательное и не можетъ быть обжаловано передъ Государственнымъ Совѣтомъ (высшимъ административнымъ судомъ). Съ другой стороны, рѣшеніе министра, въ качествѣ административнаго акта, въ которомъ онъ осуществляетъ свои функціи, въ мѣрѣ предоставленныхъ ему полномочій, не можетъ послужить основаніемъ къ отыскиванію въ судебномъ порядкѣ убытковъ.

Функціи цензуры не исчерпываются разрѣшеніемъ текста. По крайней мѣрѣ за 24 часа до перваго представленія должна состояться генеральная репетиція или „répétition de censure“. Эта репетиція, къ присутствію на которой, за три дня до назначеннаго времени, приглашается инспекція театровъ, должна быть производима съ декораціями, костюмами, аксессуарами, при полномъ освѣщеніи

сцены, — словомъ такъ, чтобы можно было установить всѣ сценическіе эффекты. Присутствующій на репетиціи инспекторъ театровъ можетъ потребовать новыхъ измѣненій; если эти перемѣны очень значительны, администрація можетъ потребовать второй репетиціи, въ части, или во всемъ объемѣ пьесы.

Окончательная „visa" дается лишь послѣ генеральной репетиціи. Одинъ изъ двухъ экземпляровъ манускрипта пьесы передается директору театра съ записью о разрѣшеніи, сдѣланною директоромъ изящныхъ искусствъ отъ имени министра. Дежурный по театру полицейскій комиссаръ можетъ, по простому заявленію, предложить представить ему этотъ экземпляръ. Второй экземпляръ пьесы хранится въ архивѣ управленія театрами.

Если на представленіи разрѣшенной пьесы возникаютъ какіе либо непредвидѣнные безпорядки, то администрація можетъ, по соображеніямъ общественнаго порядка, пріостановить представленіе пьесы и даже предписать временное закрытіе театра.

Драматическое произведеніе, запрещенное въ Парижѣ, этимъ самымъ воспрещается и для всей Франціи. Въ интересахъ соблюденія этого установленъ (циркуляромъ 3 Августа 1850 г. и подтвержденъ циркуляромъ 9 Ноября 1887 г. [Спюллеръ] слѣдующій порядокъ. Префекты должны ежегодно сообщать въ управленіе изящныхъ искусствъ репертуары, которые директоры мѣстныхъ театровъ обязаны представлять на ихъ одобреніе въ началѣ каждаго театральнаго сезона. Эти репертуары должны немедленно быть возращаемы имъ съ помѣткою (visa) инспекціи театровъ и со всѣми указаніями для разъясненія могущихъ быть нужными мѣръ.

Представленіе пьесы, одобренной въ Парижѣ, можетъ быть воспрещено префектами въ городахъ ихъ департаментовъ, если оно будетъ ими признано опаснымъ по мѣстнымъ условіямъ.

Контролю „commission d'examen" подлежатъ всякаго рода пьесы — простыя сценки, балеты, пѣсни (chansons) и монологи, словомъ, всѣ произведенія, даваемыя на сценѣ. Впрочемъ, практикою установлено, что особаго разрѣшенія

не требуется для такъ называемыхъ „représentations foraines“ (ярмарочныя развлеченія). За полиціею, однако, въ такихъ случаяхъ сохраняется право останавливать представленія, вызывающія нарушеніе общественнаго порядка или оскорбляющія добрые нравы.

Что касается cafés-concerts, то директоры ихъ въ Парижѣ обязаны представлять инспекціи театровъ очередныя программы (des programmes journaliers) съ указаніемъ названія всѣхъ пьесокъ. Печатные экземпляры или рукописи этихъ пьесокъ должны быть приложены къ программамъ. Тѣ и другіе, съ цензурною помѣтою, должны быть вручаемы, передъ каждымъ представленіемъ, агенту полицейской префектуры, на котораго возложенъ надзоръ за заведеніемъ. Если что либо добавляется къ программѣ или къ пьескѣ, префекту полиціи, единолично рѣшающему вопросъ объ умѣстности преслѣдованія за такой проступокъ, предоставляется остановить спектакль. Въ провинціи соотвѣтственныя права принадлежатъ префектамъ департаментовъ.

Нельзя не замѣтить, что общія условія республиканскаго режима, разумѣется, въ значительной степени умѣряютъ суровость и придирчивость цензуры. Однако, нѣсколько разъ имѣли мѣсто случаи запрещенія пьесъ, вызывавшіе горячіе протесты въ печати и парламентѣ. Такъ, въ 1891 г., послѣ запрещенія пьесы Гонкура „La fille Elisa“, въ палатѣ депутатовъ былъ возбужденъ принципіальный вопросъ о цензурѣ. Со стороны правительства подробно высказался Леонъ Буржуа, бывшій министръ народнаго просвѣщенія. Между прочимъ онъ съ особенною силою подчеркнулъ доводы, говорящіе о незначительности и даже сомнительности тѣхъ преимуществъ, которыя дало бы упраздненіе предварительной цензуры. Съ ея отмѣною дѣятельную роль въ театрѣ пришлось бы удѣлить органамъ административнаго надзора по обезпеченію интересовъ порядка и спокойствія. Нарушеніе этихъ интересовъ вызывало бы необходимость пріостановки спектакля или даже и совершеннаго снятія со сцены пьесы, которая возбудила бы какой либо безпорядокъ. „Гдѣ же найти“, указывалъ онъ, „тотъ безспорный критерій, руководство которымъ можно было бы вмѣнить въ обязанность органамъ административнаго надзора? Явился

бы большой рискъ широкаго развитія усмотрѣнія и произвола. И въ результатѣ все дѣло свелось бы къ тому, что усмотрѣніе и произволъ *до* спектакля смѣнились бы произволомъ *послѣ* спектакля. Что же выиграли бы драматическіе авторы? И нѣтъ ли основанія опасаться, что дѣйствія административныхъ органовъ карательной цензуры оказались бы, можетъ быть, гораздо болѣе произвольными, чѣмъ заключенія людей, близко знакомыхъ съ литературою, ея требованіями, съ самою средою авторовъ и артистовъ, которые въ такой сильной степени запечатлѣны духомъ свободы?"

Эти соображенія раздѣляются очень многими; они въ значительной степени подрываютъ силу доводовъ сторонниковъ полной отмѣны театральной цензуры во Франціи.

Въ *Бельгіи* не существуетъ предварительной цензуры драматическихъ произведеній, представляемыхъ на сценѣ. Полиція спектаклей находится въ вѣдѣніи городскихъ общественныхъ управленій (коммунальный законъ 30 Марта 1836 г.), которымъ предоставляется издавать обязательныя постановленія по предметамъ, касающимся общественныхъ зрѣлищъ. Распорядительнымъ органомъ является городская управа (бургомистръ и эшевены), которая можетъ воспретить всякое представленіе въ интересахъ обезпеченія общественнаго порядка и спокойствія.

Въ *Италіи* существуетъ предварительная цензура. Она, въ противоположность французской системѣ централизаціи, организована на началахъ децентрализаціи.

Законодательство по этому предмету изложено въ законѣ 23 Декабря 1888 г. объ общественной безопасности, въ отдѣленіи II, въ которомъ содержатся постановленія, касающіяся сценическихъ представленій и другихъ предметовъ. Статья 40 этого закона гласитъ: „Оперы, драматическія произведенія, балеты и иныя театральныя произведенія не могутъ быть исполняемы или декламируемы публично, не будучи предварительно сообщены префекту провинціи. Префектъ можетъ воспретить публичное представленіе или чтеніе [1], въ огражденіе нравственности или общественнаго

[1] Публичное „чтеніе" драматическаго произведенія не предусматривается во Франціи ни законодательствомъ, ни циркулярами и едва ли мо-

порядка, мотивированнымъ распоряженіемъ, которое можетъ быть обжаловано заинтересованнымъ лицомъ передъ министромъ внутреннихъ дѣлъ, рѣшеніе котораго окончательно". Затѣмъ, согласно статьѣ 41 того же закона, „мѣстная власть, которой ввѣрено охраненіе общественной безопасности, можетъ пріостановить публичное представленіе или чтеніе, даже уже начавшееся, какого либо произведенія, если по мѣстнымъ обстоятельствамъ оно даетъ поводъ къ безпорядкамъ. О такомъ пріостановленіи немедленно дается знать префекту".

Кромѣ этихъ основныхъ положеній интересно отмѣтить еще слѣдующія постановленія: по статьѣ 43, — „мѣстная власть, которой ввѣрено охраненіе общественной безопасности, обязана присутствовать, въ лицѣ своихъ чиновниковъ или агентовъ, на всѣхъ представленіяхъ съ самаго начала ихъ и до конца, чтобы наблюдать за порядкомъ и общественною безопасностью. Въ случаѣ волненій или значительныхъ безпорядковъ или серьезной опасности для общественнаго спокойствія, упомянутые въ предыдущей статьѣ чиновники пріостанавливаютъ или прекращаютъ спектакль, предлагая, въ случаѣ надобности, очистить помѣщеніе". По статьѣ 45, — „начатыя уже представленія не могутъ быть пріостановлены или замѣнены безъ согласія присутствующаго должностнаго лица".

Въ системѣ, существующей въ Италіи, нѣкоторымъ преимуществомъ, сравнительно съ французскою, является то обстоятельство, что запрещеніе пьесы въ столицѣ, въ Римѣ, не парализуетъ возможности поставить ее въ какомъ либо другомъ городѣ. Но это преимущество едва ли перевѣшиваетъ тѣ неудобства, съ которыми сопряжена децентрализація въ этомъ дѣлѣ. Въ Италіи столько театральныхъ цензуръ, сколько городовъ—центровъ провинціальнаго управленія. Запрещенное въ Туринѣ или Миланѣ дозволяется

жетъ быть признаваемо „спектаклемъ". Года четыре тому назадъ въ Théâtre Antoine была прочитана передъ многолюдною аудиторіею пьеса Бріё „Les Avariés", постановка которой на сценѣ была запрещена. Вопросъ о томъ, не составляетъ ли такое чтеніе уголовнаго нарушенія, не возникъ въ данномъ случаѣ, быть можетъ, потому, что аудиторія состояла изъ лицъ, получившихъ личное приглашеніе.

во Флоренціи или Неаполѣ. Въ примѣненіи указаній закона встрѣчаются нерѣдко случаи произвола. Фактически цензура пьесъ поручается кому либо изъ совѣтниковъ префектуры, въ средѣ которыхъ безъ сомнѣнія очень мало людей компетентныхъ для выполненія этой трудной задачи, выпадающей на ихъ долю наряду съ чисто хозяйственными функціями ихъ въ области мѣстнаго управленія.

Въ *Германіи* нѣтъ обще-имперскаго законодательства по этому предмету, но во всѣхъ государствахъ, входящихъ въ составъ Имперіи, имѣются постановленія, регулирующія предварительное разсмотрѣніе драматическихъ произведеній для ихъ постановки. Въ общемъ можно сказать, что въ Германіи театральная цензура относится къ области полицейскаго управленія, къ сферѣ заботъ объ охраненіи порядка и добрыхъ нравовъ. Въ Пруссіи театральная цензура регулируется полицейскимъ регламентомъ 10 Іюля 1851 г. и декретами министра внутреннихъ дѣлъ отъ 28 Іюля 1884 г. и 5 Декабря 1899 г. Предназначаемая для представленія пьеса должна быть заблаговременно сообщена въ полицейское управленіе для разсмотрѣнія, задачею котораго является обезпеченіе требованій общественнаго порядка и добрыхъ нравовъ. Въ декретѣ 1899 г. указывается, что театръ служитъ средствомъ не только развлеченія, но и воспитанія народа; поэтому необходимо ввѣрять цензуру людямъ компетентнымъ, которые обладаютъ знаніемъ, опытностью и вѣрностью въ оцѣнкѣ, могущими быть достаточными гарантіями противъ ошибокъ. Въ одномъ изъ рѣшеній высшаго административнаго суда (1902 года) указывается, что цензорамъ не слѣдуетъ входить въ оцѣнку тенденцій, проявляющихся въ разсматриваемыхъ ими пьесахъ, что они не должны касаться тѣхъ намѣреній, которыя могъ имѣть авторъ произведенія, и что имъ надлежитъ судить о пьесѣ съ той общей точки зрѣнія, которою они должны руководиться, выясняя вопросъ о необходимости въ каждомъ данномъ случаѣ вмѣшательства полиціи. Авторъ неразрѣшенной къ представленію пьесы можетъ обратиться съ жалобою къ министру внутреннихъ дѣлъ (извѣстная пьеса Зудермана „Sodoms Ende“, первоначально запрещенная, была затѣмъ разрѣшена министромъ въ отмѣну полицейскаго распоря-

женія).—Въ зависимости отъ общихъ условій отдѣльныхъ государствъ цензура принимаетъ болѣе или менѣе суровый характеръ. Такъ, въ Баваріи, центрѣ католицизма, въ области театральной цензуры нерѣдко получаютъ выраженіе ультрамонтанскія тенденціи, вызывающія неудовольствіе многихъ; съ другой стороны, однако, тамошняя цензура, при всей своей строгости, возбуждаетъ противъ себя постоянные упреки въ слабости и снисходительности отъ ярыхъ католиковъ.

Изъ другихъ государствъ Западной Европы значительный интересъ представляетъ *Португалія.* Въ ней установленъ, декретомъ 29 Марта 1890 г., слѣдующій порядокъ, въ основу котораго положено начало факультативности предварительнаго разсмотрѣнія театральныхъ пьесъ. По этому декрету, административная власть можетъ воспретить публичныя зрѣлища или театральныя представленія въ случаяхъ нападокъ противъ государственныхъ учрежденій или оскорбленія ихъ представителей и агентовъ, призыва къ преступленію, оскорбительныхъ сужденій (critiques injurieuses) о системѣ монархическаго представительнаго правленія, карикатурныхъ изображеній или имитацій отдѣльныхъ лицъ, прямыхъ намековъ на общественныхъ дѣятелей или частныхъ лицъ, или изображеній противонравственныхъ или безстыдныхъ.

Воспрещеніе административной власти можетъ быть обжаловано въ коммисію театральной цензуры, состоящую изъ четырехъ литераторовъ, подъ предсѣдательствомъ министра внутреннихъ дѣлъ. Рѣшенія коммисіи окончательны.

Антрепренеры публичныхъ спектаклей могутъ представлять въ цензурную коммисію подлинники пьесъ или подробную программу спектакля. Послѣ выданнаго разрѣшенія административная власть уже болѣе не можетъ воспретить представленіе иначе какъ въ случаѣ, если будетъ измѣненъ текстъ, представленный цензурѣ, или если будутъ допущены изображенія лицъ въ карикатурномъ видѣ, или если будетъ оскорблена общественная нравственность.

Изложенная система представляетъ многія преимущества въ смыслѣ устраненія тѣхъ неудобствъ и проволочекъ, съ которыми сопряженъ обязательный просмотръ предста-

вляемыхъ пьесъ для авторовъ и антрепренеровъ. Если они опасаются возможности запрещенія, то они представляютъ пьесу на просмотръ и одобреніе. Разъ пьеса одобрена, имъ нечего опасаться вмѣшательства администраціи. Если же они не желаютъ обезпечить себѣ предварительнаго разрѣшенія, они будутъ дѣйствовать на собственный рискъ и страхъ, и если представленія не вызовутъ безпорядка и въ нихъ не обнаружится признаковъ изложенныхъ нарушеній, спектакли будутъ продолжаться до тѣхъ поръ, пока пьеса нравится публикѣ.

Декретомъ 1890 г. въ Португаліи осуществленъ порядокъ факультативной цензуры, за который, съ несущественными варіантами, высказывались нѣкоторыя лица во Франціи и въ 1849 г., и въ 1891 г., при разсмотрѣніи вопроса о театральной цензурѣ.

Сдѣланный обзоръ положенія театральной цензуры въ различныхъ иностранныхъ государствахъ позволяетъ установить съ достаточною опредѣленностью, что между предварительною цензурою печатныхъ произведеній и цензурою театральною существуетъ глубокое, коренное различіе. Пьеса, не разрѣшенная къ представленію на сценѣ, можетъ быть, однако, напечатана. Театральная цензура не можетъ явиться орудіемъ стѣсненія или ограниченія свободнаго творчества. Какъ произведеніе мысли, недопущенная къ представленію пьеса не умираетъ; какъ литературное произведеніе, она появляется на свѣтъ безпрепятственно. Ограниченія, создаваемыя театральною цензурою, прочно существующею въ странахъ самой широкой политической свободы, относятся не къ области стѣсненія свободы мысли и печати, а къ области охраненія интересовъ общественнаго порядка и спокойствія или, по старой терминологіи нашего административнаго законодательства,—интересовъ благочинія.

Историческій очеркъ законодательства о печати въ Россіи.

Законодательство о печати въ Россіи не имѣетъ такой продолжительной исторіи, какъ разсмотрѣнныя законодательства западно-европейскихъ государствъ. Первыя зачатки

полиціи печати въ Россіи встрѣчаются лишь въ началѣ XVIII вѣка. Объясняется это, главнымъ образомъ, болѣе позднимъ появленіемъ и распространеніемъ у насъ самаго искусства книгопечатанія, въ связи съ болѣе низкимъ уровнемъ культурнаго развитія, сравнительно съ западно-европейскими государствами.

Впервые повидимому вопросъ объ устройствѣ въ Москвѣ типографіи былъ возбужденъ въ началѣ XVI вѣка. Сохранилось преданіе, что аѳонскій монахъ Максимъ Грекъ, призванный въ Россію для исправленія церковныхъ книгъ, совѣтовалъ великому князю Василію Іоанновичу ввести книгопечатаніе, указывая „на многую грубость и нерадѣніе переписующихъ". Позднѣе, въ 1548 году саксонцу Шмидту поручено было пригласить въ Россію разныхъ европейскихъ мастеровъ, въ томъ числѣ и типографщиковъ, но правительство Ливонскаго ордена не пропустило ихъ.

Первая типографія въ Москвѣ была устроена въ началѣ шестидесятыхъ годовъ XVI столѣтія: 1 марта 1564 года окончено было печатаніе первой въ Россіи книги „Дѣянія Апостольска и посланія соборная и святаго апостола Павла посланія". Первыми типографами у насъ были діаконъ Московскаго Никольскаго Гостунскаго собора Иванъ Ѳедоровъ и его товарищъ Петръ Тимофеевъ Мстиславецъ. Въ 1565 году ими была напечатана книга „Часовникъ", но вскорѣ затѣмъ они вынуждены были бѣжать изъ Москвы изъ опасенія преслѣдованій со стороны черни, такъ какъ въ народѣ ихъ считали еретиками. Возобновленіе книгопечатанія въ Москвѣ послѣдовало лишь около 1587 года.

Въ теченіе XVII вѣка въ Московской типографіи печатались почти исключительно церковныя и богослужебныя книги, и государственной власти не было повода выступать съ мѣрами надзора за книгопечатаніемъ.

Одною изъ наиболѣе раннихъ законодательныхъ мѣръ по отношенію къ печати является Сенатскій указъ 1720 г. Этотъ указъ предписываетъ печатать церковныя книги лишь по объявленіи „объ оныхъ въ Духовной Коллегіи" (такъ первоначально назывался Святѣйшій Синодъ) и съ ея позволенія „дабы не могло въ такихъ книгахъ никакой въ церкви Восточной противности и съ великороссійскою печатью не-

согласія произойти". Поводомъ къ изданію этого указа послужило появленіе нѣкоторыхъ книгъ: одной — въ духѣ раскола, другой—заключающей въ себѣ „многую Люторскую противность", и третьей, въ которой Кіево-Печерскій монастырь названъ „Ставропигіею Вселенскаго Константинопольскаго Патріарха, чего бы печатать не надлежало, для того, что Кіево-Печерскій монастырь отъ многихъ лѣтъ учиненъ въ Ставропигіи Святѣйшихъ Россійскихъ Патріарховъ, а отъ Константинопольскаго уволенъ". Въ слѣдующемъ году въ Регламентѣ Духовной Коллегіи (1721 г.) установлена была общая мѣра относительно предварительнаго разсмотрѣнія богословскихъ книгъ: „Аще кто о чемъ богословское письмо сочинитъ, и тое бъ не печатать, но первѣе презентовать въ коллегіумъ. А коллегіумъ разсмотрѣть должно, нѣтъ ли каковаго въ письмѣ ономъ погрѣшенія, ученію православному противнаго".

До второй половины XVIII вѣка печатать книги можно было только въ казенныхъ типографіяхъ при мѣстахъ правительственныхъ. Первая частная типографія была устроена въ Петербургѣ въ 1771 году, когда иностранцу Гартунгу дана была привилегія на учрежденіе „вольной" типографіи, впрочемъ, для печатанія лишь на однихъ иностранныхъ языкахъ. Печатать русскія книги въ вольной, частной типографіи было запрещено, „дабы прочимъ казеннымъ типографіямъ въ доходахъ ихъ подрыву не было". Печатать въ вольной типографіи книги повелѣно было не иначе, какъ со свидѣтельствомъ Академіи Наукъ и съ дозволенія полиціи, чтобы не выходили въ свѣтъ книги, противныя христіанскому закону, правительству и добронравію. Черезъ нѣсколько лѣтъ (въ 1776 г.) разрѣшено было книгопродавцамъ Вейтбрехту и Шнору учредить новую вольную типографію для печатанія книгъ и на русскомъ языкѣ,—„однакожъ, прибавляетъ указъ, такихъ, кои непредосудительны православной грековосточной церкви, ни правительству, ниже добронравію". Въ концѣ указа говорится о предписаніи „главной полицеймейстерской канцеляріи, дабы она съ своей стороны имѣла наблюденіе, чтобъ безъ вѣдома ея никакихъ объявленій въ помянутой типографіи въ печать издаваемо не было;

а дабы и въ печатаемыхъ книгахъ ничего по вышеписанному первому пункту привиллегіи предосудительнаго вкрасться не могло, оное поручить въ особое надзираніе, въ разсужденіи духовныхъ книгъ опредѣленному отъ Святѣйшаго Синода, а свѣтскихъ Академіи Наукъ".

Въ 1783 году, Именнымъ указомъ Сенату отъ 15 января, типографское дѣло объявлено свободнымъ: „всемилостивѣйше повелѣваемъ типографіи для печатанія книгъ не различать отъ прочихъ фабрикъ и рукодѣлій, и вслѣдствіе того позволяемъ, какъ въ обѣихъ столицахъ нашихъ, такъ и во всѣхъ городахъ Имперіи нашей, каждому по своей собственной волѣ заводить оныя типографіи, не требуя ни отъ кого дозволенія, а только давать знать о заведеніи таковомъ управѣ благочинія того города, гдѣ онъ ту типографію имѣть хочетъ". Въ типографіяхъ предоставляется печатать книги на русскомъ и иностранныхъ языкахъ, не исключая и восточныхъ, „съ наблюденіемъ, однакожъ, чтобъ ничего въ нихъ противнаго законамъ Божіимъ и гражданскимъ, или же къ явнымъ соблазнамъ клонящагося издаваемо не было, чего ради отъ управы благочинія отдаваемыя въ печать книги свидѣтельствовать, и ежели что въ нихъ противное сему нашему предписанію явится, запрещать; а въ случаѣ самовольнаго напечатыванія таковыхъ соблазнительныхъ книгъ, не только книги конфисковать, но и о виновныхъ въ подобномъ самовольномъ изданіи недозволенныхъ книгъ сообщать, куда подлежитъ, дабы оные за преступленіе законно наказаны были".

Такимъ образомъ указъ этотъ ввѣряетъ предварительное разсмотрѣніе печатаемыхъ книгъ управѣ благочинія, не дѣлая при этомъ различія между свѣтскими и духовными книгами. Послѣднее обстоятельство породило недоразумѣніе въ практикѣ, какъ видно изъ доклада петербургскаго губернатора (18 апрѣля 1786 г.), который, упомянувъ о предписаніи указа 1783 года „отъ управы благочинія отдаваемыя въ печать книги свидѣтельствовать", испрашивалъ у Императрицы указанія по вопросу—„повелѣно ль будетъ впредь книги къ духовнымъ особамъ отсылать"? Императрица положила резолюцію: „книги, касатель-

ныя закона (очевидно, закона Божія, т. е. духовныя), посылать, а о прочихъ поступать по уставу благочинія“ [1].

Изданіе указа 1783 г. оживило книжное дѣло въ Россіи. Частныя типографіи стали быстро размножаться, предпринимая изданіе новыхъ книгъ. Особенную энергію въ дѣлѣ изданія оригинальныхъ и переводныхъ сочиненій проявилъ въ Москвѣ извѣстный Н. И. Новиковъ. Еще въ 1779 году Новиковъ снялъ въ арендное содержаніе типографію Московскаго университета съ книжною при ней лавкою, а также изданіе „Московскихъ Вѣдомостей“. Найдя типографію въ запущенномъ состояніи, Новиковъ энергично принялся за ея упорядоченіе и развитіе издательскаго дѣла. О его дѣятельности имѣется интересный отзывъ Карамзина. По словамъ его, „Новиковъ былъ въ Москвѣ главнымъ распространителемъ книжной торговли. Взявъ на откупъ университетскую типографію, онъ умножилъ механическіе способы книгопечатанія, отдавалъ переводить книги, завелъ лавки въ другихъ городахъ, всѣми способами старался пріучить публику къ чтенію, угадывалъ общій вкусъ и не забывалъ частнаго. Онъ торговалъ книгами, какъ богатый голландскій или англійскій купецъ торгуетъ произведеніями всѣхъ земель, т. е. съ умомъ, съ догадкою, съ дальновиднымъ соображеніемъ. Прежде расходилось „Московскихъ Вѣдомостей“ не болѣе 600 экземпляровъ; г. Новиковъ сдѣлалъ ихъ гораздо богатѣе содержаніемъ, прибавилъ къ политическимъ разныя другія статьи и, наконецъ, выдавалъ при Вѣдомостяхъ безденежно „Дѣтское чтеніе“, которое новостью своего предмета и разнообразіемъ матеріи нравилось публикѣ. Число субскрибентовъ,—прибавляетъ Карамзинъ,—ежегодно умножалось и лѣтъ черезъ 10 дошло до 4.000“. Цифра подписчиковъ—по тому времени и по тогдашнему уровню нашего общественнаго развитія огромная (въ то время такое число подписчиковъ было незаурядным и въ болѣе развитой западно-европейской прессѣ: еще въ 1815 г. Лондонскій Times имѣлъ лишь 5.000 подписчиковъ).

Реакціонное направленіе конца царствованія Екатерины II выразилось, между прочимъ, въ подозрительномъ отно-

[1] Полн. Собр. Зак. т. XXII, № 16378.

шеніи къ широкой дѣятельности Новикова въ области книжнаго дѣла. Въ концѣ 1785 года Именнымъ Указомъ Главнокомандующему въ Москвѣ, графу Брюссу, повелѣно войти въ соглашеніе съ мѣстнымъ Архіепископомъ „объ опредѣленіи одного или двухъ изъ духовныхъ особъ, вмѣстѣ съ свѣтскими, для освидѣтельствованія книгъ, выходящихъ изъ Новиковой и другихъ вольныхъ типографій, гдѣ что-либо касается до вѣры, или дѣлъ духовныхъ, и для наблюденія, чтобы таковыя печатаны не были, въ коихъ какія-либо колобродства, нелѣпыя умствованія и расколъ скрываются". Указъ этотъ изданъ былъ „въ разсужденіе того, что изъ типографіи Новикова выходятъ многія странныя книги", вслѣдствіе чего и повелѣно было „книги его типографіи освидѣтельствовать и, что окажется, Намъ донести и Синодъ Нашъ увѣдомить"; самого же Новикова приказано „испытать въ законѣ Нашемъ".

Разслѣдованіе это не установило однако какихъ либо существенныхъ отступленій отъ закона въ дѣятельности Новикова. Обнаружено было, что за 1779—1785 г. въ университетской типографіи напечатано было очень значительное число изданій (356 названій и 55 оказались въ печати), но изъ нихъ только шесть [1] повелѣно было „въ продажу выпускать запретить, покуда ближайшее разсмотрѣніе и дальнѣйшее приказаніе послѣдуетъ, а прочія книги распечатать (онѣ всѣ были опечатаны) и продажу ихъ дозволить". Въ томъ же Указѣ повелѣно было „помянутому Новикову да и вообще содержателямъ вольныхъ типографій въ Москвѣ строжайше подтвердить, чтобы они остерегалися издавать книги, наполненныя подобными странными мудрованіями, или, лучше сказать, сущими заблужденіями, подъ опасеніемъ не только конфискованія тѣхъ книгъ, но и лишенія права содержать типографію и книжную лавку, а

---

[1] Вотъ заглавія шести запрещенныхъ книгъ: 1) О заблужденіи и истинѣ; 2) Апологія, или защищеніе вольныхъ каменьщиковъ; 3) Братское увѣщаніе; 4) Хризомандеръ, Аллегорическая и Сатирическая повѣсть; 5) Карманная книжка; 6) Парацельса Химическая Псалтырь (Полн. собр. зак. т. XXII, № 16362).

при томъ и законнаго взысканія“ (Именной Указъ Главнокомандующему въ Москвѣ гр. Брюссу 27-го марта 1786 г.)[1].

Къ концу царствованія Екатерины II относится еще одинъ изъ важнѣйшихъ фактовъ въ исторіи полиціи печати въ Россіи—преслѣдованіе Радищева за книгу „Путешествіе изъ Петербурга въ Москву“, которую онъ издалъ съ дозволенія управы благочинія, при чемъ однако добавилъ послѣ цензуры нѣсколько листовъ. Въ этой книгѣ Радищевъ касается различныхъ общественныхъ вопросовъ, предлагаетъ проектъ освобожденія крестьянъ, говоритъ противъ самовластія и злоупотребленій администраціи, высказывается противъ цензуры, возстаетъ противъ многихъ обычаевъ и пороковъ общества и т. д. Изложенныя въ книгѣ Радищева мысли представляли собою развитіе тѣхъ основныхъ принциповъ, которые вызывали прежде сочувствіе и поддержку Екатерины II. Но отношеніе ея къ нимъ значительно измѣнилось, и то, чему она прежде покровительствовала, теперь подвергалось преслѣдованію.

Радищевъ былъ обвиненъ „въ преступленіи противу присяги его и должности подданнаго изданіемъ книги, подъ названіемъ: „Путешествіе изъ Петербурга въ Москву“, наполненной самыми вредными умствованіями, разрушающими покой общественный, умаляющими должное ко властямъ уваженіе, стремящимися къ тому, чтобъ произвести въ народѣ негодованіе противу начальниковъ и начальства, и, наконецъ, оскорбительными и неистовыми израженіями противу сана и власти; учинивъ сверхъ того лживый поступокъ прибавкою послѣ цензуры многихъ листовъ въ ту книгу, въ собственной его типографіи напечатанную, въ чемъ и признался добровольно“. Радищевъ былъ приговоренъ Палатою уголовныхъ дѣлъ С.-Петербургской губерніи, а затѣмъ и Сенатомъ къ смертной казни; но Императрица, по случаю заключенія мира со Швеціею, замѣнила это наказа-

---

[1] Послѣ ряда новыхъ преслѣдованій Новиковъ въ 1792 г. былъ подвергнутъ заключенію въ Шлиссельбургской крѣпости, изъ которой онъ былъ освобожденъ при Павлѣ I. Послѣдніе годы жизни (онъ умеръ въ 1818 г.) Новиковъ провелъ въ деревнѣ, гдѣ продолжалъ свои любимыя литературныя занятія.

ніе лишеніемъ чиновъ, ордена Св. Владиміра, дворянскаго достоинства и ссылкой въ Сибирь въ Илимскій острогъ „на десятилѣтнее безъисходное пребываніе“ [1].

Въ концѣ царствованія Екатерины II послѣдовала организація цензуры, какъ спеціальнаго учрежденія „въ прекращеніе разныхъ неудобствъ, которыя встрѣчаются отъ свободнаго и неограниченнаго печатанія книгъ“ (16 сент. 1796 г.). Въ Петербургѣ, Москвѣ—подъ вѣдѣніемъ Сената, въ Ригѣ, Одессѣ и при Радзивилловской таможнѣ—подъ наблюденіемъ губернскихъ начальствъ учреждены были цензурныя управленія, каждое изъ трехъ лицъ, одного духовнаго и двухъ свѣтскихъ [2]. Никакія книги не могутъ быть издаваемы „безъ осмотра отъ одной изъ цензуръ“ и „одобренія, что въ таковыхъ сочиненіяхъ или переводахъ ничего Закону Божію, правиламъ государственнымъ и благонравію противнаго не находится“. Эти правила должны быть соблюдаемы и для привозимыхъ изъ-за границы книгъ, „подвергая сожженію тѣ изъ нихъ, кои найдутся противными“ указаннымъ требованіямъ. Частныя типографіи, „въ разсужденіи злоупотребленій, отъ того происходящихъ“, за исключеніемъ лишь нѣкоторыхъ, „кои по особому дозволенію устроены“, повелѣно „упразднить, тѣмъ болѣе, что для печатанія полезныхъ и нужныхъ книгъ имѣется достаточное количество таковыхъ типографій, при разныхъ училищахъ устроенныхъ“ [3].

---

[1] Въ началѣ царствованія Павла I Радищевъ былъ возвращенъ изъ Сибири и жилъ въ деревнѣ, а при Александрѣ I былъ вызванъ въ Петербургъ для участія въ работахъ законодательной коммиссіи.—Запрещеніе съ сочиненія Радищева снято было въ 1868 году.

[2] Вскорѣ послѣ изданія этого закона Сенатскій указъ предписалъ, что „Цензуры должны состоять изъ трехъ особъ — одной духовной, по избранію Синода, одной гражданской, по назначенію Сената, и одной ученой, по избранію Академіи Наукъ и Московскаго Университета“.

[3] Какъ видно изъ доклада Сената 1797 г., цензуры были созданы только въ Петербургѣ, Москвѣ и Ригѣ; въ Одессѣ же и Радзивилловѣ Сенатъ призналъ это излишнимъ въ виду того, что Императоръ Павелъ повелѣлъ: 1) тарифъ и привозъ иностранныхъ книгъ въ исполненіи его впредь до указа остановить; 2) таможни и заставы упразднить. Въ 1798 г. дозволенъ привозъ иностранныхъ книгъ исключительно черезъ Радзивилловъ, для чего и была тамъ учреждена въ томъ же году цензура.

Верховное управленіе цензурой сосредоточено въ Сенатѣ, но книги, признаваемыя недозволенными и даже сомнительными, повелѣно (уже при Павлѣ I) представлять на одобреніе Императорскаго Совѣта. Черезъ нѣсколько времени учреждена была цензура въ Вильнѣ, назначены цензоры для западныхъ губерній, а также повелѣно устроить цензуру во всѣхъ портахъ для просмотра привозимыхъ на корабляхъ книгъ, газетъ и пр. [1]. Въ 1799 году учреждена въ Москвѣ при Донскомъ Ставропигіальномъ монастырѣ особая „Духовная цензура“ „для освидѣтельствованія, разсмотрѣнія и исправленія переводовъ, касающихся до Церкви и церковнаго ученія, а также и сочиненій, издаваемыхъ какъ учрежденіями Соборными, такъ и въ Духовныхъ Училищахъ и частными духовными людьми“. Мотивами къ учрежденію въ Москвѣ, какъ центральномъ мѣстѣ, особой духовной цензуры Синодъ выставляетъ, съ одной стороны, обремененность членовъ Синода многочисленными обязанностями по епархіальному управленію, съ другой—пространство Имперіи и возрастающіе успѣхи въ наукахъ, вслѣдствіе чего является необходимость особеннаго управленія для разсмотрѣнія издаваемыхъ сочиненій.

Къ кратковременному царствованію Павла относятся еще нѣкоторыя весьма крутыя мѣры по отношенію къ печати, принятыя въ теченіе одного 1800 года. Всѣ провинціальныя цензурныя управленія утратили всякое значеніе,

---

[1] Вотъ мотивы этой мѣры, какъ они изложены въ Именномъ Указѣ Сенату (17 мая 1798 г.): „Правительство, нынѣ во Франціи существующее, желая распространить безбожныя свои правила во всѣ устроенныя государства, ищетъ развращать спокойныхъ обитателей оными сочиненіями, наполненными зловредными умствованіями, стараясь тѣ сочиненія разными образами разсѣявать въ обществѣ, наполняя даже оными и газеты свои. Подтверждая нынѣ прежде сего состоявшіеся указы о сочиненіяхъ Французскихъ, подъ именемъ Монитера извѣстныхъ, да и другихъ такого рода издаваемыхъ вообще въ областяхъ, подъ обладаніемъ Французскимъ состоящихъ, видя также, что многіе газетчики отступаютъ отъ прямой цѣли должности своей и ищутъ, по подущенію ли Французовъ, или же по собственнымъ своимъ дурнымъ расположеніямъ, подражать имъ и что, къ сожалѣнію, Власти нѣкоторыя взираютъ на сіе спокойнымъ духомъ, за нужное признаемъ повелѣть Сенату Нашему“, и т. д. (Полн. Собрн. Зак. т. XXV № 18524).

лишены были рѣшающей роли: они были подчинены цензурѣ петербургской, безъ одобренія которой не могла явиться ни одна книга. Далѣе повелѣно было „запретить впускъ изъ-за границы всякаго рода книгъ, на какомъ бы языкѣ оныя ни были, безъ изъятія... равномѣрно и музыку“. Принятіе этой мѣры было мотивировано тѣмъ, что „чрезъ вывозимыя изъ-за границы разныя книги наносится развратъ вѣры, гражданскаго закона и благонравія“. Наконецъ, въ томъ же году всѣ частныя типографіи велѣно запечатать.

Послѣднія двѣ мѣры были отмѣнены вскорѣ по вступленіи на престолъ Александра I (указъ 31 марта 1801 года). Отмѣняя запрещеніе относительно ввоза изъ-за границы книгъ и музыкальныхъ произведеній и разрѣшая вновь частныя типографіи, указъ этотъ выражаетъ сознаніе монархомъ „пользы вѣрноподданныхъ“ и „желаніе доставить имъ всѣ возможные способы къ распространенію полезныхъ наукъ и художествъ“. По отношенію къ цензурному управленію возстановлено въ полной силѣ законодательство 1796 года. Но вскорѣ послѣ этого былъ изданъ (9 февр. 1802 г.) новый указъ, отмѣнившій принятыя въ 1796 г. мѣры, въ виду того, что вызвавшія ихъ „внѣшнія обстоятельства... прешли и нынѣ уже не существуютъ“ и что пятилѣтній опытъ доказалъ, что „средство сіе было и весьма недостаточно къ предполагаемой имъ цѣли“. По этимъ соображеніямъ признано было „справедливымъ, освободивъ сію часть отъ препонъ, по времени содѣлавшихся излишними и безполезными, возвратить ее въ прежнее ея (до 1796 г.) положеніе“. Хотя цензурныя управленія и были уничтожены („цензуры всякаго рода въ городахъ и при портахъ учрежденныя, яко уже не нужныя, упразднить“), предварительное одобреніе книгъ къ печати признано однако необходимымъ и возложено на гражданскихъ губернаторовъ, которые должны были поручать его директорамъ народныхъ училищъ; въ типографіяхъ же, существующихъ при ученыхъ обществахъ, академіяхъ, университетахъ и казенныхъ мѣстахъ, цензура издаваемыхъ книгъ возложена на отвѣтственность этихъ учрежденій. Ввозъ въ Россію иностранныхъ

книгъ объявленъ свободнымъ [1]); книгопродавцевъ, торгующихъ иностранными книгами, повелѣно лишь обязывать подпиской, „чтобъ не продавали книгъ, законамъ Божіимъ и гражданскимъ противныхъ и къ соблазну явному клонящихся, подъ опасеніемъ строгаго отвѣта и взысканія по законамъ“.

Но не долго просуществовала цензура въ этомъ видѣ. По учрежденіи министерства народнаго просвѣщенія, ему предоставлена была, между прочимъ, и цензура книгъ, которую оно поручило университетамъ въ тѣхъ учебныхъ округахъ, гдѣ они были учреждены. Въ Петербургѣ, до открытія тамъ университета, учрежденъ особый цензурный комитетъ и вмѣстѣ съ тѣмъ, для единообразнаго руководства всѣхъ цензоровъ, изданъ былъ 9-го іюля 1804 года первый Цензурный Уставъ. Сравнительно съ позднѣйшими цензурными уставами первый отличается значительною краткостью: въ немъ всего 47 статей. По этому уставу, при университетахъ учреждаются цензурные комитеты, изъ профессоровъ и магистровъ, находящіеся подъ непосредственнымъ вѣдѣніемъ самихъ университетовъ. Издаваемыя различными правительственными учрежденіями книги цензуруются ихъ начальствами. Книги духовнаго содержанія разсматриваются духовной цензурой (для этой цѣли въ 1808 г. были учреждены спеціальные духовные цензурные комитеты). По сравненію съ позднѣйшими уставами Уставъ 1804 г. отличается осторожнымъ и бережнымъ отношеніемъ къ печати. „Сими постановленіями,—говорилъ гр. Завадовскій въ докладѣ Государю объ уставѣ,—нимало не стѣсняется свобода мыслить и писать; но токмо взяты пристойныя мѣры противъ злоупотребленія оной“. Уставъ 1804 г. не заключаетъ въ себѣ подробныхъ указаній цензорамъ, правилъ, которыми они должны руководствоваться при разсмотрѣніи книгъ (что мы увидимъ въ позднѣйшихъ уставахъ). Онъ предписываетъ имъ лишь въ общихъ выраженіяхъ наблюдать, „чтобы ни-

[1] Въ томъ же году особый указъ подтвердилъ предписаніе о безпрепятственномъ ввозѣ книгъ, не запрещенныхъ указомъ 8 февраля въ виду жалобъ, что провозъ иностранныхъ книгъ въ нѣкоторыя мѣста Россіи нынѣ еще подверженъ многимъ затрудненіямъ.

чего не было въ оныхъ противнаго Закону Божію, правленію нравственности и личной чести какого-либо гражданина". Послѣднія слова указываютъ на новую заботу, впервые возложенную на цензурныя установленія. Разсмотрѣніе книгъ иностранныхъ поручено тѣмъ же комитетамъ, но представленіе ихъ въ цензуру не объявлено обязательнымъ, а предоставлено на волю книгопродавцевъ, если они для огражденія себя отъ отвѣтственности пожелаютъ получить разрѣшеніе сомнѣній о книгахъ.

Предписывая изложенныя ограниченія, уставъ 1804 г. стремится предупредить возможность злоупотребленія ими въ смыслѣ излишняго стѣсненія печати. Этимъ стремленіемъ проникнуты особенно двѣ статьи его, характерныя по своему содержанію: „Впрочемъ ценсура", говоритъ ст. 21-я, „въ запрещеніи печатанія или пропуска книгъ и сочиненій руководствуется благоразумнымъ снисхожденіемъ, удаляясь всякаго пристрастнаго толкованія сочиненій или мѣстъ въ оныхъ, которыя по какимъ-либо мнимымъ причинамъ кажутся подлежащими запрещенію. Когда мѣсто, подверженное сомнѣнію, имѣетъ двоякій смыслъ, въ такомъ случаѣ лучше истолковать оное выгоднѣйшимъ для сочинителя образомъ, нежели его преслѣдовать". Скромное и благоразумное изслѣдованіе", гласитъ ст. 22-я, „всякой истины, относящейся до вѣры, человѣчества, гражданскаго состоянія, законоположенія, управленія государственнаго или какой бы то ни было отрасли правленія, не только не подлежитъ и самой умѣренной строгости ценсуры, но пользуется совершенною свободою тисненія, возвышающею успѣхи просвѣщенія".

Довольно существенное измѣненіе въ положеніе цензурнаго управленія внесено было съ учрежденіемъ министерства полиціи (1811 г.), которому предоставлены были обширныя полномочія въ этомъ дѣлѣ, хотя прежняя организація цензуры и сохранялась. Въ числѣ прочихъ обязанностей министерства полиціи, на него былъ возложенъ не только надзоръ за тѣмъ, чтобы въ публикѣ не обращались сочиненія запрещенныя и недозволенныя, но ему же предоставлено и право принимать мѣры въ отношеніи къ книгамъ, хотя бы и одобреннымъ предварительной цензурой.

Министръ полиціи, если замѣтитъ, что въ книгахъ и сочиненіяхъ, изданныхъ съ одобренія цензуры, допущены мѣста и выраженія, „подающія поводъ къ превратнымъ толкованіямъ, общему порядку и спокойствію противнымъ“, обязанъ со своими замѣчаніями вносить ихъ на Высочайшее усмотрѣніе. Такимъ образомъ министръ полиціи являлся какъ бы высшимъ органомъ, контролирующимъ дѣятельность цензурныхъ установленій.

Во вторую половину царствованія Александра I значительно усилилась строгость цензуры, въ чемъ отразилась общая перемѣна въ направленіи правительства, принявшемъ характеръ реакціонный. Вотъ нѣсколько эпизодовъ, дающихъ понятіе о цензурныхъ стѣсненіяхъ—эпизодовъ, приведенныхъ въ обзорѣ, составленномъ въ 1862 году и напечатанномъ по распоряженію министерства народнаго просвѣщенія подъ заглавіемъ „Историческія свѣдѣнія о цензурѣ въ Россіи“.

Карамзину Высочайше дозволено было печатать свою исторію безъ цензуры. Печаталась она въ военной типографіи, но въ 1816 году бывшій дежурный генералъ А. А. Закревскій пріостановилъ печатаніе, требуя цензурнаго разрѣшенія. Карамзинъ же обратился по этому поводу съ жалобою къ министру народнаго просвѣщенія кн. Голицыну. „Академики и профессоры, писалъ онъ, не отдаютъ своихъ сочиненій въ публичную цензуру; государственный исторіографъ имѣетъ, кажется, право на такое же милостивое отличіе. Онъ долженъ разумѣть, что и какъ писать: надѣюсь, что въ моей книгѣ нѣтъ ничего противъ вѣры, Государя и нравственности; но быть можетъ, что цензоры не позволятъ мнѣ, напримѣръ, говорить свободно о жестокости Царя Іоанна Васильевича. Въ такомъ случаѣ, что будетъ исторія?“ Желаніе Карамзина было удовлетворено.

Въ 1822 г. Жуковскій горько жаловался на цензора Бирукова и на петербургскій цензурный комитетъ вообще за запрещеніе его баллады „Смальгольмскій баронъ“. „Я очень равнодушно соглашаюсь,—писалъ онъ,—признать эту балладу незаслуживающею вниманія бездѣлкою; но слышать, что ее не печатаютъ, потому что она можетъ быть *вредна* для читателей, это совсѣмъ иное! Съ такимъ грозно-неспра-

ведливымъ приговоромъ я не могу и не долженъ соглашаться". Министръ тоже не согласился съ этимъ приговоромъ, но совѣтовалъ однако Жуковскому измѣнить нѣкоторыя выраженія.

Въ 1823 г. Кн. Вяземскій жаловался въ Главное Правленіе училищъ на цензора Красовскаго за запрещеніе одной критической статьи его и, между прочимъ, выражалъ неудовольствіе по поводу тѣхъ измѣненій, которыя сдѣлалъ въ статьѣ цензоръ. „Въ тѣхъ мѣстахъ, кои подвергаются совершенному его (цензора Красовскаго) исключенію, не ясно ли видно, что г. цензоръ принимаетъ на себя въ отношеніи ко мнѣ обязанность рецензента и съ учительскою заботливостью наставляетъ меня искусству писать по своему, замѣняя слова мои своими и выкидывая выраженія, по мнѣнію его, видно некрасивыя или неправильныя. Да позволено мнѣ будетъ обратить вниманіе главнаго правленія училищъ на нѣкоторые тому примѣры. Въ одномъ мѣстѣ вмѣсто *завѣваетъ* г. Красовскій ставитъ *упрекаетъ*; въ другомъ не позволяетъ мнѣ сказать, что Карамзинъ *слѣдовалъ благоразумію*; въ третьемъ, прибавляетъ къ словамъ *строгимъ приговоромъ— но справедливымъ*, и такимъ образомъ, предугадывая и насильствуя мое литературное мнѣніе, хочетъ, чтобы я волею или неволею почиталъ за справедливое въ словесности то, что онъ спреведливымъ почитаетъ. Далѣе вмѣсто выраженія моего: *полемической тактики* ссужаетъ меня выраженіемъ *спорной тактики*, которое едва ли имѣетъ какой либо извѣстный смыслъ" [1]. . .

---

[1] Цензоръ Красовскій извѣстенъ и болѣе причудливыми проявленіями по своей продолжительной цензорской дѣятельности. По словамъ составителя „Историческихъ свѣдѣній о цензурѣ въ Россіи",—„личность эту достаточно опредѣляетъ слѣдующій, можно сказать безъ преувеличенія, цензурный куріозъ, повторяемый какъ преданіе между литераторами и сохраненный цензурными архивами". При разсмотрѣніи стиховъ „Стансы къ Элизѣ", которые малоизвѣстный поэтъ Олинъ заимствовалъ изъ Вальтеръ-Скотта, Красовскій обратилъ особое вниманіе на нѣкоторые стихи, сдѣлавъ по поводу ихъ свои замѣчанія. Напр.:

„Улыбку устъ твоихъ небесную ловить".

Замѣч. Крас.: „Слишкомъ сильно сказано: женщина недостойна того, чтобъ улыбку ея называть небесною".

Ко второй половинѣ царствованія Александра I относится появленіе новаго требованія въ области цензуры, которое оказалось очень стѣснительнымъ для печати—требованія относительно предварительнаго просмотра статей, касающихся различныхъ частей государственнаго управленія, тѣми вѣдомствами, до которыхъ онѣ касались. Впервые это требованіе установлено было, повидимому, въ 1817 году, когда по поводу одной статьи объ откупахъ министръ народнаго просвѣщенія кн. Голицынъ предписалъ цензурнымъ комитетамъ не пропускать „ничего, относящагося до правительства, не испросивъ прежде на то согласія отъ того министерства, о предметѣ котораго въ книжкѣ разсуждается". Распоряженіе это впослѣдствіи часто подтверждалось, внесено было въ уставы 1826 и 1828 гг. и надолго сдѣлалось однимъ изъ основныхъ правилъ цензуры, получившимъ наименованіе „множественности цензуры".

Въ 1824 году министромъ народнаго просвѣщенія назначенъ былъ адмиралъ Шишковъ, который еще въ 1815 году заявлялъ о недостаточности цензурнаго устава 1804 г. и необходимости измѣнить и дополнить его. Въ этомъ направленіи уже съ 1820 г. предприняты были подготовительныя

„И молча на тебѣ покоить взоры".

Замѣч. Крас.: „Тутъ есть какая-то двусмысленность".

„Что въ мнѣньи мнѣ людей? Одинъ твой нѣжный взглядъ
„Дороже для меня вниманья всей вселенной".

Замѣч. Крас.: „Сильно сказано; къ тому же во вселенной есть и цари и законныя власти, вниманіемъ которыхъ дорожить должно".

„О, какъ бы я желалъ пустынныхъ странъ въ тиши,
„Безвѣстный, близъ тебя къ блаженству пріучаться".

Замѣч. Крас.: „Это значитъ, что авторъ не хочетъ продолжать своей службы государю, для того только, чтобъ быть всегда съ своею любовницей; сверхъ сего, къ блаженству можно только пріучаться близъ Евангелія, а не близъ женщины".

„О, какъ бы я желалъ всю жизнь тебѣ отдать"...

Замѣч. Крас.: „Что же останется Богу?"

Тотъ же Красовскій не пропустилъ статьи „О вредности грибовъ", мотивируя свое запрещеніе тѣмъ, что „грибы постная пища православныхъ и писать о вредности ихъ—значитъ подрывать вѣру и распространять невѣріе".

работы, которыми и воспользовался Шишковъ. Его планамъ помогло реакціонное настроеніе, вызванное событіями, которыми ознаменовалось вступленіе на престолъ Николая I. 10-го іюня 1826 года утвержденъ былъ новый уставъ о цензурѣ, который характеризуется чрезвычайною суровостью и стремленіемъ не только удерживать въ извѣстныхъ предѣлахъ свободное развитіе мысли, но и дать ей сообразное опредѣленнымъ цѣлямъ направленіе.

„Цѣль учрежденія цензуры,—гласитъ 1-я статья новаго устава,—состоитъ въ томъ, чтобы произведеніямъ словесности, наукъ и искусствъ . . . дать полезное или, по крайней мѣрѣ, безвредное для блага отечества направленіе“.

Главное управленіе цензурою ввѣряется министру народнаго просвѣщенія. Въ пособіе ему въ разрѣшеніи важнѣйшихъ по цензурѣ дѣлъ и для высшаго руководства цензоровъ учрежденъ Верховный Цензурный Комитетъ, состоящій, кромѣ министра народнаго просвѣщенія, изъ министровъ внутреннихъ дѣлъ и иностранныхъ дѣлъ. Составъ этотъ опредѣленъ сообразно съ „тремя главнѣйшими въ отношеніи къ цензурѣ попеченіями, а именно: а) о наукахъ и воспитаніи юношества, б) о правахъ и внутренней безопасности и в) о направленіи общественнаго мнѣнія согласно съ настоящими политическими обстоятельствами и видами правительства“. Какъ видно уже изъ этого, Уставъ 1826 г. ставитъ цензурѣ очень широкія цѣли, приписывая ей въ значительной степени педагогическую, воспитательную роль.

Для цензуры книгъ учреждены четыре Комитета: въ Петербургѣ, Москвѣ, Дерптѣ и Вильнѣ. Въ дѣятельности своей эти Комитеты руководствуются указаніями Верховнаго Цензурнаго Комитета, на обязанности котораго лежитъ общее направленіе цензуры и разрѣшеніе важнѣйшихъ обстоятельствъ, встрѣчающихся при разсматриваніи предполагаемыхъ къ изданію въ свѣтъ сочиненій. Верховный Комитетъ составляетъ ежегодно „наставленіе Цензорамъ, долженствующее содержать въ себѣ особыя указанія и руководства для точнѣйшаго исполненія нѣкоторыхъ статей Устава, смотря по обстоятельствамъ времени“. Впрочемъ, и въ самомъ уставѣ значительная часть статей посвящена

изложенію правилъ, которыми должны руководствоваться цензоры.

Въ этихъ правилахъ уставъ 1826 года идетъ далеко за предѣлы обычныхъ запрещеній пропускать къ печатанію что-либо противное религіи, существующей формѣ правленія, добрымъ нравамъ, чести и т. п. Цензору, между прочимъ, вмѣняется въ обязанность не пропускать такихъ произведеній, въ которыхъ явно нарушаются правила и чистота русскаго языка, а при разсмотрѣніи каталоговъ имѣющихся въ продажѣ книгъ наблюдать „чтобы приписываемыя имъ похвалы не противорѣчили справедливости, дабы любители чтенія не могли быть чрезъ то приводимы къ неосновательному желанію пріобрѣтать книги, не заслуживающія ихъ вниманія“.—„Всѣ вообще отрывки изъ поэмъ, повѣстей, романовъ, рѣчей, разсужденій, театральныхъ сочиненій и проч., не имѣющіе полноты содержанія въ отношеніи къ нравственной, полезной или, по крайней мѣрѣ, безвредной цѣли, подвергаются запрещенію“.—„Статьи подъ названіемъ критикъ и анти-критикъ должны быть основаны на безпристрастныхъ сужденіяхъ; и въ такомъ случаѣ, хотя бы содержали въ себѣ непріятныя, но справедливыя возраженія и нужныя для пользы языка и словесности обличенія въ погрѣшностяхъ, безпрепятственно одобряются къ напечатанію“. — Запрещается пропускать къ напечатанію „всякія частныхъ людей предположенія о преобразованіи какихъ-либо частей государственнаго управленія или измѣненія правъ и преимуществъ“ разныхъ сословій и состояній; повелѣно не пропускать также „ничего неуважительнаго или обиднаго“ для дружественныхъ державъ; но „само собою разумѣется“, говоритъ одна изъ статей, „что скромнаго и пристойнаго разсужденія о предметахъ управленія иностранныхъ государствъ воспрещать не слѣдуетъ“. — „Статьи, касающіяся до государственнаго управленія, не могутъ быть напечатаны безъ согласія того министерства, о предметахъ коего въ нихъ разсуждается“. — При разсмотрѣніи произведеній словесности цензорамъ предписывается наблюдать „въ особенности, чтобы въ сочиненіяхъ сего рода сохранялась чистая нравственность и не замѣнялась бы однѣми красотами воображенія“.—„Исторія не должна за-

ключать въ себѣ произвольныхъ умствованій, которыя не принадлежатъ къ повѣствованію"; запрещены описанія бывшихъ въ разныхъ государствахъ возмущеній, если сочинитель „всѣхъ горестныхъ послѣдствій возмущенія не представляетъ въ спасительное поученіе современникамъ и потомкамъ".—Кромѣ учебныхъ, логическихъ и философическихъ книгъ, необходимыхъ для юношества, прочія сочиненія сего рода, наполненныя безплодными и пагубными мудрованіями новѣйшихъ временъ, вовсе печатаемы быть не должны".—Что касается до дидактическихъ умозрительныхъ сочиненій о правахъ и законахъ, заключающихъ въ себѣ теоріи о правѣ естественномъ, народномъ, гражданскомъ и уголовномъ, изложенныхъ въ видѣ метафизическихъ изысканій, то всякая вредная теорія, таковая, какъ, напр., о первобытномъ звѣрскомъ состояніи человѣка, будто бы естественномъ, о мнимомъ составленіи первобытныхъ гражданскихъ обществъ посредствомъ договоровъ, о происхожденіи законной власти не отъ Бога и тому подобныя, отнюдь не должны быть одобряемы къ напечатанію".—Въ сочиненіяхъ по медицинскимъ и естественнымъ наукамъ воспрещены „всѣ произвольныя и безполезныя отступленія, кои отвлекаютъ читателей и учащихся отъ вещественнаго къ духовному, нравственному или гражданскому міру. Примѣненія и переходы сіи обыкновенно доводятъ до заблужденія и нимало не способствуютъ къ основательному изученію естественныхъ и медицинскихъ наукъ". Особая статья прибавляетъ: „по отношенію къ медицинскимъ наукамъ въ особенности слѣдуетъ наблюдать, чтобы вольнодумство и невѣріе не употребило нѣкоторыхъ изъ нихъ орудіями къ поколебанію или, по крайней мѣрѣ, къ ослабленію въ умахъ людей неопытныхъ, достовѣрности священнѣйшихъ для человѣка истинъ, таковыхъ, какъ духовность души, внутреннюю его свободу и высшее опредѣленіе къ будущей жизни. А потому и поставляется въ обязанность цензоровъ, чтобы они тщательно отсѣкали въ разсматриваемыхъ ими сочиненіяхъ и переводахъ всякое къ тому покушеніе".

Отвѣтственность цензоровъ по соблюденію требованій устава чрезвычайно велика, но и эта отвѣтственность признается не вполнѣ достаточнымъ обезпеченіемъ. Одна изъ

статей устава гласитъ, что и по пропускѣ цензоромъ сочиненія, авторъ его можетъ быть подвергнуть преслѣдованію, „ибо гораздо виноватѣе тотъ, кто, занимаясь на свободѣ однимъ только сочиненіемъ своимъ, обдумываетъ въ тишинѣ кабинета что-либо вредное для общественной безопасности и нравовъ и потомъ издаетъ въ свѣтъ, нежели цензоръ, разсматривавшій сочиненіе его, по обязанности своей, на ряду со многими другими“.

Право содержать типографію и литографію можетъ быть пріобрѣтено не иначе, какъ „по представленіи просителемъ достаточныхъ свидѣтельствъ о благонадежности“. Свидѣтельства эти разсматриваются министерствомъ внутреннихъ дѣлъ, отъ котораго, по сношеніи съ министерствомъ народнаго просвѣщенія, и дается письменное позволеніе.

Право издавать въ свѣтъ повременное изданіе „можетъ быть предоставлено только человѣку добрыхъ нравовъ, извѣстному на поприщѣ отечественной словесности, доказавшему сочиненіями хорошій образъ мыслей и благонамѣренность свою и способному направлять общественное мнѣніе къ полезной цѣли“. Соотвѣтственное ходатайство, съ надлежащими свѣдѣніями и приложеніями (между прочимъ „прежнихъ просителя печатныхъ сочиненій“, „послужнаго списка и другихъ свидѣтельствъ, если онъ имѣетъ ихъ, о ревностномъ исполненіи обязанностей, понесенныхъ, въ разное время, по званію, какое онъ занималъ въ обществѣ“), подается въ мѣстный цензурный комитетъ. Послѣдній прежде, чѣмъ направить ходатайство къ высшей власти, удостовѣряется, что „предполагаемое къ изданію повременное сочиненіе, при точномъ соблюденіи предначертаннаго плана, не только не можетъ имѣть никакого вреднаго на нравы, или на общественное мнѣніе, дѣйствія, но и должно принести пользу по отношенію къ просвѣщенію или благонравію“.

Наличность цензорскаго наблюденія за всѣмъ, что̀ печаталось въ повременныхъ изданіяхъ, оказывалась еще недостаточною гарантіею благонамѣренности ихъ, и въ уставѣ предусматривается запрещеніе повременнаго изданія по слѣдующему основанію: „если цензурный комитетъ, по немалому числу запрещенныхъ имъ статей, удостовѣрится, что

издатель повременнаго сочиненія не имѣетъ хорошаго образа мыслей и намѣренъ давать своему изданію вредное для читателей направленіе, то, сдѣлавъ изъ таковыхъ статей выписку, представляетъ, чрезъ кого слѣдуетъ, министру народнаго просвѣщенія, съ мнѣніемъ, о воспрещеніи, уличенному такимъ образомъ въ неблагонамѣренности, писателю продолжать изданіе повременнаго своего сочиненія".

Таковы существенныя черты Устава о цензурѣ 1826 г. Онъ представляетъ собою одинъ изъ наиболѣе интересныхъ памятниковъ исторіи цензурнаго законодательства вообще, а въ Россіи — кульминаціонный пунктъ въ развитіи стремленія обезпечить полицейское воздѣйствіе на печать. Онъ создавалъ для печати условія крайне тягостныя, да и цензурныя органы ставилъ въ рѣшительную невозможность исполнять требованія закона, облекая ихъ не контрольными функціями надзора, а совершенно неумѣстными и неосуществимыми широкими дидактическими полномочіями. Практика вскорѣ же выяснила необходимость радикальнаго измѣненія цензурнаго устава. Ближайшій толчекъ ему былъ данъ рѣшеніемъ пересмотрѣть правила объ иностранной цензурѣ, которая до тѣхъ поръ не была соединена съ цензурою внутреннею и которую предположено было подчинить тому же вѣдомству, такъ чтобы она являлась отдѣленіемъ общей цензуры. Общему пересмотру устава содѣйствовало то обстоятельство, что въ 1827 году адмирала Шишкова, главнаго творца устава 1826 года, замѣнилъ кн. Ливенъ, не раздѣлявшій взглядовъ своего предшественника на цензуру. Въ томъ же году изготовленъ былъ новый проектъ цензурнаго устава, который и былъ утвержденъ 22 апрѣля 1828 г.

Въ основное начало цензурнаго законодательства новый уставъ внесъ существенное измѣненіе. Тогда какъ по уставу 1826 г. цензура призывалась къ тому, чтобы давать извѣстное направленіе печати, по уставу 1828 г. задачи цензуры выражены болѣе узкими и болѣе опредѣленными полномочіями. „Ей не поставляется уже въ обязанность, — гласятъ соображенія Государственнаго Совѣта, — давать какое либо направленіе словесности и общему мнѣнію: она долженствуетъ только запрещать изданіе или продажу тѣхъ про-

изведеній словесности, наукъ и искусствъ, кои въ цѣломъ составѣ или въ частяхъ своихъ вредны въ отношеніи къ вѣрѣ, престолу, добрымъ нравамъ и личной чести гражданъ. Она представляется какъ бы таможнею, которая не производитъ сама добротныхъ товаровъ и не мѣшается въ предпріятія фабрикантовъ, но строго наблюдаетъ, чтобы не были ввозимы товары запрещенные, и клеймитъ лишь тѣ, коихъ провозъ и употребленіе дозволены тарифомъ". Такая постановка дѣла опредѣляетъ и иной характеръ обязанностей цензоровъ. „Они уже не поставлены судьями достоинства или пользы разсматриваемой книги. Они только отвѣтствуютъ на вопросъ: не вредна ли та книга, — и все ихъ дѣйствіе ограничивается простымъ рѣшительнымъ на сей вопросъ отвѣтомъ. Проектъ новаго устава даетъ менѣе свободы собственному произволу цензоровъ и тѣмъ способствуетъ успѣхамъ истиннаго просвѣщенія, но въ то же время даетъ имъ возможность запретить всякую вредную книгу на основаніи положительнаго закона и не входя въ предосудительныя пренія съ писателями".

Намѣреніе смягчить цензурныя стѣсненія опредѣленно сказывается въ самой редакціи нѣкоторыхъ статей, заключающихъ въ себѣ указаніе, чего не должны дѣлать цензоры и что на нихъ возлагалъ уставъ 1826 г. Такова напр. ст. 15: „цензура не имѣетъ права входить въ разборъ справедливости и неосновательности частныхъ мнѣній и сужденій писателя, если только оныя не противны общимъ правиламъ цензуры; она не можетъ входить въ сужденія о томъ, полезно или безполезно разсматриваемое сочиненіе, буде только оно невредно, и не должна поправлять слога или замѣчать ошибокъ автора въ литературномъ отношеніи, если только явный смыслъ рѣчи не подлежитъ запрещенію".

На почвѣ новаго устава строгости цензуры значительно смягчились. Къ тому же и высшая инстанція на первыхъ порахъ нерѣдко проявляла благосклонное отношеніе къ печати и удовлетворяла литераторовъ, обращавшихся съ жалобой на цензоровъ и цензурные комитеты въ Главное управленіе цензуры, замѣнившее собою Верховный Цензурный Комитетъ 1826 года. Заслуживаетъ вниманія и то обстоятельство, что во время управленія министерствомъ кн. Ли-

вена разрѣшались безъ особенныхъ затрудненій новыя періодическія изданія.

Однако этотъ періодъ смягченія цензурныхъ условій продолжался недолго. Положеніе печати стало осложняться различными дополненіями къ уставу въ видѣ многочисленныхъ административныхъ распоряженій, которыя отражали на себѣ все болѣе реакціонный характеръ эпохи. Развитіе реакціоннаго настроенія въ значительной степени вызывалось впечатлѣніями отъ событій, имѣвшихъ мѣсто на западѣ, главнымъ образомъ, іюльской революціи 1830 г. во Франціи и революціонными движеніями 1848 г. во многихъ государствахъ западной Европы.

Помимо усиленія цензурной строгости, особенно по отношенію къ періодической печати, затруднено было полученіе права на изданіе новыхъ журналовъ и газетъ, для разрѣшенія которыхъ съ 1832 г. требовалось соизволеніе Высочайшей власти [1]. Съ другой стороны, крайне широкое развитіе получила множественность цензуръ. Различныя вѣдомства одно за другимъ получили право цензурнаго разсмотрѣнія произведеній, касающихся ихъ компетенціи. Вслѣдъ за министерствами военнымъ, финансовъ, Императорскаго двора, это право предоставлено было почтовому вѣдомству, главному управленію путей сообщенія, управленію военно-учебныхъ заведеній, Кавказскому комитету, II Отдѣленію Собственной Его Величества Канцеляріи, Археографической коммиссіи, главному попечителю дѣтскихъ пріютовъ, С.-Петербургскому оберъ-полицеймейстеру, управленію государственнаго коннозаводства. „Если сосчитать всѣхъ лицъ, завѣдующихъ цензурою,—говоритъ въ своихъ запискахъ академикъ Никитенко, — ихъ окажется больше, чѣмъ книгъ, печатаемыхъ въ теченіе года“. Всѣ эти спеціальныя цензуры ни мало не избавляли отъ цензуры общей, и какое-нибудь изданіе, съ разнообразнымъ содержа-

---

[1] А въ 1836 г. министръ народнаго просвѣщенія въ предложеніи попечителю Московскаго учебнаго округа заявилъ: „представленія о дозволеніи новыхъ періодическихъ изданій на нѣкоторое время воспрещаются“. Сборникъ постан. и распор. по цензурѣ. Стр. 227.

ніемъ, могло проходить послѣдовательно черезъ нѣсколько цензуръ.

Подъ вліяніемъ событій 1848 года, имѣвшихъ мѣсто въ западно-европейскихъ государствахъ, еще болѣе усилилась строгость цензурныхъ правилъ. Всѣ иностранныя книги, привозимыя въ Россію, были обложены пошлиною. Установлены новыя строгія формальности при осмотрѣ привозимыхъ книгъ; лица и учрежденія, которымъ дозволялось выписывать книги безъ цензуры, подвергнуты ограниченіямъ въ выпискѣ ихъ и пользованія ими. Въ 1850 году преобразованъ составъ главнаго управленія цензуры. Цензорами повелѣно было назначать не университетскихъ профессоровъ, какъ это было по уставу 1828 г., а чиновниковъ, получившихъ образованіе въ высшихъ учебныхъ заведеніяхъ или инымъ способомъ пріобрѣвшихъ основательныя въ наукѣ свѣдѣнія съ тѣмъ, чтобы они, занимая должность цензора, не несли никакихъ другихъ обязанностей

Въ 1848 году созданъ былъ особый комитетъ, на который, первоначально, возложена была обязанность „разсмотрѣть, правильно ли дѣйствуетъ цензура и издаваемые журналы соблюдаютъ ли данныя каждому журналу программы". Вскорѣ задачи комитета были расширены, и онъ явился, подъ предсѣдательствомъ Бутурлина, органомъ „для высшаго надзора въ нравственномъ и политическомъ отношеніи за духомъ и направленіемъ книгопечатанія" (по выраженію составителя „Историческихъ свѣдѣній о цензурѣ"). Подъ именемъ „Комитетъ 2 Апрѣля", это установленіе просуществовало до конца 1855 года и являлось главнымъ руководителемъ полиціи печати за это время, которое получило наименованіе эпохи „цензурнаго террора".

Комитетъ этотъ проявлялъ самый дѣятельный надзоръ за печатью и цензурными учрежденіями, которымъ онъ нерѣдко давалъ указанія и внушенія. Главнѣйшее вниманіе его обращено было на между-строчный смыслъ сочиненій, не столько на „видимую", какъ указывалъ уставъ 1828 года, сколько на предполагаемую цѣль автора". Комитетъ, а подъ его воздѣйствіемъ и общія цензурныя учрежденія стремились къ осуществленію той задачи, которую ставилъ уставъ 1826 г.—сообщенія литературѣ желательнаго направленія.

Неудивительно, что при такихъ условіяхъ [1] цензурная опека приняла самые широкіе размѣры.

По вступленіи на престолъ Императора Александра II, положеніе печати значительно измѣнилось къ лучшему. Перемѣна сказалась прежде всего въ смягченіи суровостей цензурной практики. Въ печати не могло не отразиться общественное оживленіе, вызванное, съ одной стороны, обнаруженіемъ многихъ недочетовъ и злоупотребленій въ эпоху Восточной войны, и съ другой—рѣшеніемъ правительства предпринять рядъ реформъ въ различныхъ отрасляхъ управленія и суда. Особенно дѣятельное участіе приняла печать въ обсужденіи крестьянской реформы, важнѣйшія стороны которой были тщательно выяснены компетентными писателями. Допущенную свободу обсужденія правительство стремилось, однако, поставить въ извѣстныя рамки путемъ цѣлаго ряда распоряженій, свидѣтельствующихъ о томъ, что еще сильны были традиціонныя опасенія цензурнаго характера [2]. Въ 1859 г. послѣдовало въ Совѣтѣ Министровъ общее

---

[1] Составитель „Историческихъ свѣдѣній о цензурѣ", указавъ на увеличившуюся въ это время строгость цензуры, прибавляетъ, что „она сдѣлалась до того подозрительною, что одинъ цензурный комитетъ вступилъ въ ходатайство о назначеніи въ его составъ музыканта для разсмотрѣнія нотъ, ибо, представлялъ онъ, необходимо бываетъ опредѣлить, „дѣйствительно ли представляемыя ноты содержатъ въ себѣ музыкальную пьесу, а не какое-либо безнравственное и вредное сочиненіе, написанное въ видѣ нотъ, знаками, составленными по извѣстному ключу". Одинъ цензоръ, имѣя, безъ сомнѣнія, въ виду выговоръ, сдѣланный за пропущеніе въ словарѣ непристойныхъ словъ, просматривая словарь Рейфа, подвергъ исключенію многія иностранныя слова, одни—по причинѣ ихъ неблагопристойнаго смысла, другія—по причинѣ ихъ созвучія съ русскими неблагопристойными словами, третьи—по разнымъ своимъ соображеніямъ; такъ, между прочимъ, замѣтивъ, что нѣмецкое слово Litanei было переведено словами „литія, молебенъ, скучный разсказъ", онъ вычеркнулъ послѣднее. Издатель словаря, жалуясь главному управленію, объяснялъ, что хуже будетъ, если русскій ученикъ, встрѣтивъ на нѣмецкомъ языкѣ это слово въ смыслѣ „скучнаго разсказа", станетъ переводить его словами „литія, молебенъ".—„Истор. свѣд. о ценз.", стр. 72—73.

[2] Въ январѣ 1858 г. Высочайшимъ повелѣніемъ объявлены были особыя правила "для руководства внутренней цензуры для разсмотрѣнія о пропускѣ къ напечатанію статей, относящихся до предпринятаго нынѣ освобожденія крѣпостного состоянія: а) статей, гдѣ будутъ разбирать, осуждать

сужденіе по вопросу о гласности. При этомъ „найдено было, что оглашеніе въ печатныхъ сочиненіяхъ и журнальныхъ статьяхъ о существующихъ безпорядкахъ и злоупотребленіяхъ можетъ быть полезнымъ въ томъ отношеніи, что этимъ способомъ предоставляется правительству возможность получать свѣдѣнія независимо отъ оффиціальныхъ источниковъ, и нѣкоторыя изъ этихъ свѣдѣній могутъ служить поводомъ къ повѣркѣ свѣдѣній оффиціальныхъ и къ принятію надлежащихъ по усмотрѣнію мѣръ“.

Вслѣдъ за измѣненіемъ характера цензурной практики естественно долженъ былъ выдвинуться и вопросъ объ из-

---

и критиковать распоряженія правительства по этому дѣлу, къ напечатанію не допускать. б) Не позволять также печатать тѣхъ статей, преимущественно литературнаго содержанія, гдѣ въ формѣ разсказа, или какой-либо другой, помѣщаются событія и сужденія, могущія возбудить крестьянъ противу помѣщиковъ. в) Затѣмъ, всѣ сочиненія и статьи, чисто ученыя, теоретическія, историческія и статистическія, гдѣ будутъ разбираться и разсматриваться вопросы хозяйственные о теперешнемъ и будущемъ устройствѣ помѣщичьихъ крестьянъ, дозволять печатать, какъ отдѣльными книжками, такъ и во всѣхъ періодическихъ изданіяхъ, съ тѣмъ только: а) чтобы при этомъ не было допускаемо разсужденій и толкованій о главныхъ началахъ, Высочайшими рескриптами предписанныхъ въ руководство Комитетамъ, по губерніямъ учрежденнымъ; б) чтобы при пропускѣ всѣхъ подобнаго рода статей и сочиненій въ точности соблюдались общія правила, цензурнымъ уставомъ предписанныя; в) чтобы обращено было особое вниманіе на духъ и благонамѣренность сочиненія, и г) статьи, писанныя въ духѣ правительства, допускать къ печатанію во всѣхъ журналахъ“ (Сборн. постан. и распор. по цензурѣ, стр. 422—423).—Черезъ нѣсколько дней новымъ Высочайшимъ повелѣніемъ опредѣлено было правила эти „распространить и на прочіе предметы современныхъ государственныхъ вопросовъ и правительственныхъ распоряженій“.

Для опредѣленія предѣловъ дозволенной свободы обсужденія характерно также слѣдующее распоряженіе (14 ноября 1857 г.) по цензурѣ „относительно появляющихся въ періодическихъ изданіяхъ сужденій слишкомъ смѣлыхъ, касающихся вопросовъ государственныхъ и стремящихся къ нововведеніемъ“: „Цензоры обязаны съ неослабною прозорливостью вникать въ духъ сочиненій и, покровительствуя науку, не давать хода вреднымъ умозрѣніямъ, конечно, не должно смѣшивать благородныя желанія улучшеній съ *тенденціями* къ политическимъ преобразованіямъ, но сіи послѣднія нерѣдко облекаются въ благовидныя наружныя формы. Оттого цензоры должны усугубить просвѣщенную строгость при разсмотрѣніи подобныхъ статей“ (Тамъ же, стр. 418).

мѣненіи законодательства о печати. Впервые еще въ 1857 году министру народнаго просвѣщенія Норову была объявлена Высочайшая воля о необходимости составить новый уставъ о цензурѣ. Это предположеніе однако не осуществилось и при преемникѣ Норова, Ковалевскомъ. Послѣднимъ, правда, былъ изготовленъ и даже внесенъ въ Государственный Совѣтъ проектъ цензурнаго устава, но онъ былъ возвращенъ „по причинѣ болѣе обширныхъ, задуманныхъ въ то время по предмету этому, преобразованій“ [1].

Оживленныя работы по реформѣ законодательства о печати начались со вступленія А. В. Головнина въ управленіе министерствомъ народнаго просвѣщенія, въ концѣ 1861 г. Прежде всего предприняты были работы по приведенію въ ясность цензурныхъ постановленій и цензурной практики, а затѣмъ приступлено къ пересмотру этихъ постановленій и составленію проекта „устава о книгопечатаніи“, для чего учреждена была (въ мартѣ 1862 г.) особая коммиссія, подъ предсѣдательствомъ князя Д. Оболенскаго. „Въ то же время— говоритъ А. В. Головнинъ въ одномъ оффиціальномъ документѣ [2], дабы узнать желанія и мысли самихъ литераторовъ о лучшемъ устройствѣ цензуры, многіе изъ этихъ лицъ приглашены были къ доставленію министерству народнаго просвѣщенія ихъ соображеній, которыя составили особую книжку, при чемъ разрѣшено было разсуждать въ періодическихъ изданіяхъ о лучшемъ устройствѣ цензуры“. Проведены были отдѣльныя мѣры съ цѣлью доставить литературѣ возможныя льготы и облегченія, каковы: отмѣна спеціальныхъ цензуръ, которыя были особенно тягостны для петербургскихъ періодическихъ изданій; дозволеніе всѣмъ газетамъ и журналамъ печатать частныя объявленія; разрѣшеніе многимъ изъ нихъ получать изъ-за границы книги и періодическія изданія безъ цензуры; облегченія въ пересылкѣ газетъ и т. п. Цѣль всѣхъ этихъ мѣропріятій состояла, по словамъ того же документа, въ томъ, чтобы „идти къ большему простору печатнаго слова, при чемъ преступ-

---

[1] Историч. свѣд. о ценз. въ Россіи, стр. 111.

[2] Отношеніе министра народнаго просвѣщенія министру внутреннихъ дѣлъ отъ 7 декабря 1863 г.

ленія онаго карались бы судомъ (въ то время ожидалось проведеніе судебной реформы въ ближайшемъ будущемъ) и выводился бы болѣе и болѣе произволъ изъ области цензуры".

„Исполненіе этого плана—продолжаетъ названный документъ—начало уже ознаменовываться весьма благотворными результатами. Въ обсужденіи многихъ важныхъ вопросовъ общественнаго нашего устройства литература заговорила спокойнымъ, обдуманнымъ тономъ и многіе ея органы, вмѣсто того, чтобы упорствовать въ безплодной оппозиціи правительству, старались служить ему опорою. Конечно, существовали печальныя уклоненія отъ этого правила; иногда нѣкоторые писатели вдавались въ излишества и неумѣренность, но можно сказать утвердительно, что всякій разъ они встрѣчали себѣ отпоръ въ той же самой литературѣ. Къ несчастью, въ то самое время, какъ печать наша заявляла такъ успѣшно о достаточной зрѣлости своей для пользованія разумною свободою, произошли событія, не дозволившія расширить ея права. Извѣстныя прокламаціи—произведеніе тайныхъ типографій, дѣйствія заграничныхъ агитаторовъ и открывшіеся въ разныхъ мѣстахъ имперіи происки революціонной пропаганды, общей и въ частности польской, заставили обратить вниманіе на періодическую литературу, какъ на средство, которымъ старались воспользоваться злоумышленники и на которое они весьма много разсчитывали. Обстоятельства сіи усилили по необходимости строгость цензуры и отдалили предположенія о дарованіи литературѣ большаго простора. Въ то же время оказалось, что судебная реформа не можетъ вскорѣ осуществиться и что самый трудъ коммиссіи о книгопечатаніи не можетъ быть оконченъ къ тому сроку, какъ сначала предполагалось, и потому явилась необходимость въ изданіи временныхъ правилъ, которыя, по разсмотрѣніи въ Совѣтѣ министровъ, удостоились Высочайшаго утвержденія".

Правила эти (12 мая 1862 г.) имѣли своею задачею дать болѣе ясное и точное опредѣленіе предметовъ государственнаго управленія, которые разрѣшалось обсуждать въ печати. Сверхъ того они должны были замѣнить многія

изъ постановленій по цензурѣ, изданныя за предшествующія десятилѣтія [1].

Къ концу 1862 г. коммиссія кн. Оболенскаго изготовила проектъ новаго законодательства о печати. Во всеподданнѣйшемъ докладѣ, при которомъ Головнинъ представилъ этотъ проектъ, имъ высказаны существенныя замѣчанія о немъ, характерныя съ точки зрѣнія дальнѣйшей судьбы проекта. Въ началѣ доклада указывается на всеобщее неудовольствіе на цензуру. „Съ самаго учрежденія у насъ цензуры, ввѣренной министерству народнаго просвѣщенія, не прекращались жалобы со стороны литературы на крайнюю стѣснительность цензурныхъ правилъ и на излишнюю строгость и произволъ въ цензурной практикѣ, и въ то же время не прекращались требованія высшихъ полицейскихъ властей о введеніи большей и большей строгости, съ указаніемъ на упущенія цензоровъ. Въ послѣдніе годы общее направленіе правительственнаго образа дѣйствій и рядъ мѣръ, имъ предпринятыхъ, при предоставленіи общественному мнѣнію большаго участія въ обсужденіи этихъ мѣръ, должны были по необходимости вызвать, съ одной стороны, большія жалобы на строгость и произволъ цензуры, съ другой—болѣе разнообразныя требованія надзора за печатными произведеніями со стороны высшихъ полицейскихъ властей. Мѣнялись высшіе и низшіе исполнители цензурныхъ законовъ, издавались различныя правила, повторялись безпрерывно строгія подтвержденія, но цѣль не достигалась и всѣ были недовольны, не исключая и самихъ цензоровъ, которые, выражая полную готовность исполнять намѣренія правительства, жаловались на крайнюю неопредѣлительность цензурныхъ правилъ“.

Причину указаннаго явленія Головнинъ усматривалъ „въ самомъ свойствѣ системы предварительной цензуры. Литература наша уже достаточно развилась, чтобъ ежедневное дѣйствіе цензурнаго произвола сдѣлалось для нея крайне тягостнымъ, и оттого происходятъ безпрестанныя жалобы на цензоровъ. Цензура, по самому свойству предмета, под-

[1] Этими правилами были отмѣнены, за немногими исключеніями, состоявшіяся съ 1828 г. по 1 января 1862 г. постановленія и распоряженія по цензурѣ.

лежащаго ея дѣйствію, т. е. разнообразнѣйшему проявленію человѣческой мысли, не можетъ найти въ законѣ опредѣленной, точной границы между тѣмъ, что можетъ быть дозволено, и тѣмъ, что должно быть запрещено, и потому руководствуется большимъ или меньшимъ тактомъ каждаго цензора. Дѣятельность, основанная не на точномъ и ясномъ указаніи закона, никого не можетъ удовлетворить, и оттого ни при одномъ министрѣ народнаго просвѣщенія не прекращалось общее неудовольствіе администраціи, общества и литературы на дѣйствія цензуры, а цензоровъ на требованія отъ нихъ тѣхъ и другихъ. Очевидно, что необходимо стараться выйти изъ этого положенія и перейти къ порядку, болѣе удовлетворительному. Таковымъ представляется въ литературѣ установленіе цензуры обратной, при которой свободное печатное слово подвергается взысканію по суду за каждый случай злоупотребленія свободой".

Установленіе такого порядка, т. е. репрессивной системы, признавалось однако невозможнымъ тогда „по неимѣнію судовъ, которые пользовались бы въ достаточной степени довѣріемъ и общества и правительства". Упомянутый порядокъ долженъ быть, тѣмъ не менѣе, цѣлью, къ которой слѣдуетъ стремиться, „приближаясь къ ней посредствомъ переходныхъ мѣръ отъ нынѣшняго, крайне неудовлетворительнаго, состоянія законовъ о книгопечатаніи"

Изысканіе такихъ переходныхъ мѣръ и составляло задачу коммиссіи при разработкѣ ея проекта. Въ немъ Головнинъ признавалъ извѣстныя достоинства, но въ отношеніи къ системѣ мѣръ взысканія, проектированныхъ для предупрежденія могущихъ быть злоупотребленій со стороны писателей и редакторовъ, онъ высказалъ рѣшительный неодобрительный отзывъ. По проекту, періодическимъ изданіямъ предоставлялся выборъ между цензурою предварительной и цензурой обратной, съ условіемъ подчиниться въ послѣднемъ случаѣ административнымъ взысканіямъ. Важнѣйшія изъ нихъ: двукратное публичное предвареніе (предостереженіе); временное отъ 1 до 6 мѣсяцевъ прекращеніе изданія; подчиненіе изданія вновь цензурѣ; совершенное прекращеніе изданія.

Имѣя въ виду проектированную систему взысканій,

Головнинъ въ заключеніе своего отзыва находилъ, что „представленный Коммиссіею проектъ проникнутъ какимъ то враждебнымъ литературѣ направленіемъ, состоя только изъ мѣръ преслѣдовательныхъ, карательныхъ, и вовсе не представляетъ мѣръ, которыя имѣли бы цѣлію развитіе литературы, поощреніе, содѣйствіе оной. Проектъ сей составленъ очевидно подъ вліяніемъ событій послѣдняго времени и потому безъ надлежащаго хладнокровія и безпристрастія“. Въ концѣ доклада Головнинъ предлагалъ, чтобы проектъ введенія другой системы цензуры представленъ былъ Высочайшей власти въ то время, когда уже совершится преобразованіе судебной части.

Однако въ началѣ 1863 года, по предложенію министра народнаго просвѣщенія, послѣдовала передача всѣхъ цензурныхъ учрежденій въ министерство внутреннихъ дѣлъ, къ которому перешло и дальнѣйшее направленіе пересмотра законодательства о печати. Министръ внутреннихъ дѣлъ П. А. Валуевъ образовалъ новую коммиссію для разсмотрѣнія изготовленнаго проекта и окончательнаго редактированія его. Принятыя ранѣе основанія новаго законодательства (освобожденіе отъ предварительной цензуры печатаемыхъ въ столицахъ книгъ значительнаго объема и періодическихъ изданій, съ условіемъ подчиненія ихъ административнымъ взысканіямъ) были сохранены въ окончательномъ проектѣ. Разосланный первоначально на заключеніе вѣдомствъ [1], проектъ этотъ въ началѣ 1865 года былъ обсужденъ въ Государственномъ Совѣтѣ, гдѣ онъ подвергся не-

---

[1] Изъ высказанныхъ представителями вѣдомствъ заключеній особый интересъ и значеніе имѣютъ отзывы министра народнаго просвѣщенія А. В. Головнина и главноуправлявшаго II отдѣленіемъ Собственной Его Величества Канцеляріи барона М. А. Корфа. Оба они нашли нужнымъ остановиться въ своихъ замѣчаніяхъ на опасеніяхъ, которыя вызывала въ нихъ проектированная система административныхъ взысканій. „Сознавая важныя достоинства новаго устава,—говорилъ А. В. Головнинъ въ цитированномъ уже отношеніи министру внутреннихъ дѣлъ отъ 7 дек. 1863 г.,—я считаю вмѣстѣ съ тѣмъ долгомъ указать на тѣ стороны его, которыя нуждаются, по моему мнѣнію, въ измѣненіяхъ. Къ нимъ принадлежитъ, прежде всего, система административныхъ взысканій. Система эта получила господство въ тѣхъ странахъ (Головнинъ имѣлъ здѣсь въ виду, прежде всего, Францію), гдѣ, по существующимъ условіямъ, невозможно было воз-

значительнымъ измѣненіямъ. Распубликованіе новаго закона о печати состоялось 6 апрѣля 1865 года, когда были изданы—Именной указъ „о дарованіи нѣкоторыхъ облегченій и удобствъ отечественной печати“ и Высочайше утвержденное мнѣніе Государственнаго Совѣта „о нѣкоторыхъ перемѣнахъ и дополненіяхъ въ дѣйствующихъ нынѣ цензурныхъ постановленіяхъ“.

Законъ 1865 года составилъ основу законодательства, дѣйствовавшаго непрерывно до изданія въ 1905 и 1906 гг. временныхъ правилъ о печати (о нихъ см. ниже). Въ 1882 г. изданы были временныя мѣры, усилившія систему административныхъ взысканій.

Главную особенность закона 1865 г. составляютъ освобожденіе отъ предварительной цензуры нѣкоторыхъ категорій произведеній печати и установленіе системы административныхъ взысканій. Образцомъ при выработкѣ этой системы послужило французское законодательство эпохи Наполеона III (декретъ 1852 г.).

становить цензуру предварительную, но вмѣстѣ съ тѣмъ являлось желаніе приблизиться къ ней какъ можно болѣе. Въ новомъ уставѣ, напротивъ, система административныхъ взысканій является переходною мѣрою, т. е такою, при существованіи которой литература должна пріобрѣсти извѣстную опытность, извѣстное самообладаніе и воздержность для умѣнья пользоваться разумною свободою. Мнѣ кажется, что система, о которой идетъ рѣчь, не въ состояніи развить въ литературѣ этихъ качествъ: опытъ убѣждаетъ, что, подобно предварительной цензурѣ, она возбуждаетъ въ обществѣ то раздраженіе, тотъ духъ упорной и даже преднамѣренной оппозиціи, устраненіе которыхъ должно преимущественно имѣть въ виду. Не достигая, слѣдовательно, цѣли, какъ переходная мѣра, административныя предостереженія создаютъ много важныхъ неудобствъ для правительства: при существующемъ порядкѣ, цензоръ не допускаетъ появленія въ свѣтъ вредной статьи, и какъ дѣйствія цензора, такъ и статья, подвергнувшаяся запрещенію, становятся извѣстны лишь весьма ограниченному кружку лицъ. При системѣ же взысканій, административная кара постигаетъ статью уже тогда, когда она проникла въ публику: взысканіе не ослабляетъ произведеннаго ею впечатлѣнія,—напротивъ, вниманіе публики еще болѣе привлекается къ ней, и она получаетъ такое значеніе, на которое часто не имѣла никакого права. Публика становится, въ такихъ случаяхъ, какъ бы судьею между правительствомъ и журналистикою и принимаетъ почти всегда сторону послѣдней. Мнѣ кажется, что подобное положеніе весьма невыгодно для правительственныхъ органовъ; уже по одному этому если бы даже существовала у насъ система административныхъ предостереженій, то ради

Отъ предварительной цензуры были изъяты: а) *въ обѣихъ столицахъ*: 1) всѣ оригинальныя сочиненія, объемомъ не менѣе десяти печатныхъ листовъ, и 2) всѣ переводы, объемомъ не менѣе двадцати печатныхъ листовъ; б) *повсемѣстно*: 1) повременныя или періодическія изданія, получившія отъ министра внутреннихъ дѣлъ разрѣшеніе на выходъ безъ предварительной цензуры; 2) всѣ изданія правительственныя; 3) всѣ изданія академій, университетовъ и ученыхъ обществъ и установленій; 4) всѣ изданія на древнихъ классическихъ языкахъ и переводы съ этихъ языковъ; 5) чертежи, планы и карты.

Освобожденныя отъ предварительной цензуры изданія, въ случаѣ нарушенія въ нихъ законовъ, подвергались судебному преслѣдованію; кромѣ того, въ случаѣ замѣченнаго въ нихъ вреднаго направленія, они подлежали и дѣйствію нѣкоторыхъ административныхъ мѣръ и взысканій. Этимъ послѣднимъ могли впрочемъ подлежать и подцензурныя изданія. Административныя мѣры по отношенію къ печати слѣдующія.

1) **Предостереженія и временная пріостановка.** — Министру внутреннихъ дѣлъ предоставлялось право дѣлать повремен-

---

огражденія интересовъ и достоинства правительства нужно было бы стремиться къ ея отмѣненію". Головнинъ, въ заключеніе своего отзыва, говорилъ: „послѣ опыта послѣднихъ лѣтъ я вообще нахожу предварительную цензуру несостоятельною для достиженія цѣлей правительства и потому полагаю, что всего бы полезнѣе вовсе отмѣнить оную, замѣнивъ прямо взысканіями по суду; но такъ какъ мнѣніе это не раздѣляется весьма многими и нѣтъ ни малѣйшей надежды осуществить такое предположеніе, то я и допускаю вышеизложенныя переходныя мѣры, какъ временную уступку обстоятельствамъ".—Съ другой стороны, бар. М. А. Корфъ выразился объ административныхъ взысканіяхъ слѣдующимъ образомъ: „Административныя взысканія—это новая язва, заключающая въ себѣ такую массу вреда, произвола и несправедливости, что противъ нихъ протестовали и протестуютъ всѣ благоразумные люди. Система административныхъ взысканій еще болѣе заражена произволомъ и несправедливостью, нежели предварительная цензура, ибо наказываетъ за вину, непредвидѣнную никакимъ положительнымъ закономъ. Она могла оказаться необходимостью тамъ, гдѣ правительство, уже лишенное предварительной цензуры, не считало возможнымъ къ ней возвращаться; но что вынуждаетъ подражать въ этомъ отношеніи примѣру другихъ, когда мы желаемъ не утѣсненія, а расширенія свободы слова?"

нымъ безцензурнымъ изданіямъ предостереженія, съ указаніемъ на статьи, подавшія поводъ къ этому. Третье предостереженіе пріостанавливало изданіе на срокъ, назначаемый министромъ, но не свыше шести мѣсяцевъ. Это правило распространялось въ одинаковой силѣ и на повременныя изданія, арендуемыя у правительственныхъ или ученыхъ учрежденій.

Съ истеченіемъ срока, на который было пріостановлено изданіе, подвергшееся третьему предостереженію, оно возобновлялось на тѣхъ же основаніяхъ, но съ 1882 года установленъ былъ для такихъ случаевъ новый порядокъ, создавшій для безцензурныхъ изданій особую процедуру цензурнаго просмотра передъ выходомъ въ свѣтъ нумеровъ такого изданія. Въ 1882 году „впредь до измѣненія, въ законодательномъ порядкѣ, дѣйствующихъ постановленій о печати, Высочайше повелѣно: редакціи выходящихъ въ свѣтъ не менѣе одного раза въ недѣлю повременныхъ изданій, вызвавшихъ третье предостереженіе, обязываются, по истеченіи срока пріостановки и по возобновленіи, представлять нумера ихъ для просмотра въ цензурные комитеты не позже одиннадцати часовъ вечера наканунѣ дня выпуска въ свѣтъ, при чемъ цензорамъ предоставляется право, въ случаяхъ усматриваемаго ими значительнаго вреда отъ распространенія такого повременнаго изданія, пріостанавливать выходъ его въ свѣтъ, не возбуждая судебнаго преслѣдованія противъ виновныхъ. Порядокъ представленія таковыхъ повременныхъ изданій въ цензуру для просмотра, а также срочность или безсрочность сего обязательства, установляются по ближайшему усмотрѣнію министра внутреннихъ дѣлъ“.

Въ теченіе долгаго времени въ законѣ не была предусмотрѣна срочность предостереженій, вслѣдствіе чего первое и второе предостереженія тяготѣли надъ изданіями въ теченіе нѣсколькихъ лѣтъ. Въ первыя пятнадцать лѣтъ со времени изданія закона 6 апрѣля 1865 г. неудобства, возникавшія вслѣдствіе этого, отчасти смягчались тѣмъ, что за этотъ промежутокъ времени три раза (въ 1866, 1872 и 1877 г.), по Высочайшему повелѣнію, слагались съ повременныхъ изданій предостереженія. Послѣ 1877 года случа-

евъ такой амнистіи не было, и одной изъ газетъ второе предостереженіе было сдѣлано черезъ двѣнадцать лѣтъ послѣ перваго. Лишь въ 1901 году изданъ былъ законъ, установившій срочность предостереженій. Въ силу Высочайше утвержденнаго 4 іюня 1901 г. мнѣнія Государственнаго Совѣта, первое предостереженіе сохраняло свою силу въ теченіе одного года со дня его полученія повременнымъ изданіемъ, если за этотъ срокъ не будетъ объявлено второго предостереженія. Если въ теченіе одного года повременное изданіе получало два предостереженія, то дѣйствіе ихъ сохраняло свою силу въ теченіе друхъ лѣтъ со дня объявленія изданію второго предупрежденія, если за этотъ срокъ не послѣдовало третьяго предостереженія. По истеченіи означенныхъ сроковъ изданіе освобождалось отъ полученныхъ предостереженій, и слѣдующее за симъ предостереженіе вновь считалось первымъ.— Законъ распространилъ дѣйствіе изложеннаго правила на предостереженія, объявленныя повременнымъ изданіямъ до утвержденія настоящаго узаконенія.

Временной пріостановкѣ періодическое изданіе, выходящее безъ предварительной цензуры, могло быть подвергнуто и безъ предостереженія. Такая мѣра находится въ связи съ предоставленнымъ министру внутреннихъ дѣлъ правомъ (ст. 140 Уст. ценз.) дѣлать распоряженіе (черезъ главное управленіе по дѣламъ печати) объ извѣщеніи редакторовъ безцензурныхъ изданій о томъ, что „по соображеніямъ высшаго правительства“ признается „неудобнымъ оглашеніе или обсужденіе въ печати, въ теченіе нѣкотораго времени, какого-либо вопроса государственной важности“ (законъ 16 іюня 1873 г.). Въ случаѣ неисполненія редакторомъ повременнаго изданія такого распоряженія, министру внутреннихъ дѣлъ предоставлялось (ст. 156) пріостановить выпускъ въ свѣтъ такого изданія на срокъ не свыше трехъ мѣсяцевъ.

Наконецъ, пріостановкѣ на срокъ не долѣе восьми мѣсяцевъ могло быть подвергнуто и подцензурное періодическое изданіе въ силу предоставленнаго министру внутреннихъ дѣлъ права (ст. 154) примѣнять эту мѣру „въ случаѣ вреднаго направленія“ такого изданія.

2) **Прекращеніе изданія.** По закону 6 апрѣля 1865 года окончательное прекращеніе изданія можетъ послѣдовать по рѣшенію Перваго Департамента Правительствующаго Сената, въ который министръ внутреннихъ дѣлъ входитъ съ представленіемъ, „если послѣ третьяго предостереженія онъ признаетъ нужнымъ, независимо отъ предварительнаго пріостановленія повременнаго изданія на извѣстный срокъ, вовсе прекратить это изданіе". Этотъ нормальный порядокъ не былъ отмѣненъ общимъ законодательнымъ путемъ, и изложенное постановленіе входило въ ст. 148 Уст. о ценз. и печ. Но она не примѣнялась съ 1882 г., когда положеніемъ комитета министровъ установленъ былъ новый порядокъ прекращенія повременныхъ изданій: „Въ 1882 году, впредь до измѣненія, въ законодательномъ порядкѣ, дѣйствующихъ постановленій о печати, Высочайше повелѣно: вопросы о совершенномъ прекращеніи повременныхъ изданій (не исключая и арендуемыхъ у правительственныхъ и ученыхъ учрежденій) выходящихъ какъ подъ предварительною цензурою, такъ и безъ нея, или о пріостановкѣ ихъ безъ опредѣленія срока ея, съ воспрещеніемъ редакторамъ и издателямъ оныхъ быть впослѣдствіи редакторами или издателями какихъ-либо другихъ періодическихъ изданій, предоставляются совокупному обсужденію и разрѣшенію министровъ внутреннихъ дѣлъ, народнаго просвѣщенія и юстиціи и оберъ-прокурора Святѣйшаго Синода, при участіи, сверхъ того, и тѣхъ министровъ или главноуправляющихъ отдѣльными частями, коими возбуждаются подобные вопросы".

3) **Воспрещеніе выпуска въ свѣтъ.** Если распространеніе освобожденной отъ предварительной цензуры книги или нумера повременнаго изданія, выходящаго безъ цензуры рѣже одного раза въ недѣлю, министромъ внутреннихъ дѣлъ признано будетъ особенно вреднымъ, то онъ могъ, сдѣлавъ распоряженіе о предварительномъ задержаніи такого произведенія, представить о воспрещеніи выпуска онаго въ свѣтъ на окончательное разрѣшеніе комитета министровъ. При этомъ экземпляры такихъ книгъ и нумеровъ періодическихъ изданій немедленно отбирались, по распоряженію подлежащихъ учрежденій по дѣламъ печати, отъ типографщи-

ковъ, издателей, авторовъ, переводчиковъ и редакторовъ (ст. 19 и 150).

4) **Воспрещеніе печатать частныя объявленія.** Министру внутреннихъ дѣлъ предоставлялось (ст. 155), по его личному усмотрѣнію, прекращать въ періодическихъ изданіяхъ, получившихъ право печатанія частныхъ объявленій, помѣщеніе таковыхъ объявленій на время отъ двухъ до восьми мѣсяцевъ (Высоч. пов. 12 мая 1863 г.).

5) **Воспрещеніе розничной продажи.** Эта мѣра не была включена въ то отдѣленіе Уст. о ценз., въ которомъ перечисляются административныя взысканія, но въ практическомъ примѣненіи она получила характеръ и значеніе административной кары за вредное направленіе. Распоряженія о воспрещеніи розничной продажи періодическихъ изданій, встрѣчавшіяся въ практикѣ довольно часто, основывались на ст. 178 уст. о ценз. и печ., включенной въ отдѣленіе Устава „о книжной торговлѣ“ изъ Высоч. утвержд. полож. комит. мин. 14 іюня 1868 г. При изданіи его, очевидно, не имѣлось въ виду дополнить имъ систему административныхъ взысканій. Въ самомъ дѣлѣ, ст. 178 гласитъ: „министру внутреннихъ дѣлъ предоставляется указывать мѣстнымъ полицейскимъ начальствамъ, при выдачѣ оными дозволенія, на розничную продажу на улицахъ, площадяхъ, станціяхъ желѣзныхъ дорогъ и въ другихъ публичныхъ мѣстахъ и торговыхъ заведеніяхъ, разнаго рода дозволенныхъ книгъ и повременныхъ изданій отдѣльными нумерами, тѣ періодическія изданія и отдѣльныя брошюры, которыя не должны быть допускаемы въ розничной продажѣ“. Въ виду такого текста значительную долю основательности слѣдуетъ признать за высказаннымъ въ печати [1] соображеніемъ, что „указаннымъ порядкомъ можетъ быть воспрещена розничная продажа періодическихъ изданій не вообще, а только лицамъ, производящимъ уличную и разносную (слѣдовало бы прибавить—и въ другихъ публичныхъ мѣстахъ) торговлю произведеніями печати. Полицейскія дозволенія, о которыхъ идетъ рѣчь въ положеніи 14 іюня, требуются только для лицъ, занимающихся этимъ промысломъ (ст. 177). Ни ре-

[1] В. Розенбергъ. Въ мірѣ случайностей (статья въ сборникѣ „На славномъ посту“. Спб. 1901 г., стр. 240).

дакціи газетъ, ни книжные магазины не должны испрашивать подобныхъ дозволеній, такъ какъ выдача разрѣшеній на періодическое изданіе и книжные магазины производится особымъ порядкомъ и на мѣстное полицейское начальство не возлагается. Повидимому именно такъ понималось это узаконеніе въ теченіе первыхъ двухъ лѣтъ по его обнародованію. Но съ 1870 г. оно получило болѣе широкое толкованіе" (въ этомъ году впервые было объявлено распоряженіе министра внутреннихъ дѣлъ о воспрещеніи розничной продажи одной газеты).

Изложенныя административныя взысканія составляли главную, съ точки зрѣнія полиціи печати, часть законодательства о ней, дѣйствовавшаго до конца 1905 года [1]. Въ

[1] Авторъ названной статьи „Въ мірѣ случайностей" сдѣлалъ интересный опытъ сводки оффиціальныхъ свѣдѣній о примѣненіи административныхъ взысканій за время съ 1865 по 1899 г., воспользовавшись для этого соотвѣтственными распоряженіями, опубликованными въ правительственныхъ изданіяхъ (въ „Сѣверной Почтѣ" за 1865—1868 гг., и „Правительственномъ Вѣстникѣ" за 1869—1899 гг.). Общее число административныхъ взысканій съ 1865 по 1899 г. г. Розенбергъ опредѣляетъ цифрою 615 (по его указанію, данныя, которыми онъ располагалъ, представляются неполными). Имъ подверглось 139 изданій.

По пятилѣтіямъ взысканія распредѣляются слѣдующимъ образомъ:

Годы:	Число взысканій:	Годы:	Число взысканій:
1865—69	60	1885—89	58
1870—74	102	1890—94	47
1875—79	157	1895—99	100
1880—84	91	—	—

Наиболѣе многочисленными изъ взысканій были предостереженія: они были объявлены 251 разъ 66 повременнымъ изданіямъ.—Второе мѣсто занимаетъ воспрещеніе розничной продажи: съ 1870 г. эта мѣра была принята 192 раза по отношенію къ 65 изданіямъ.—Временная пріостановка была примѣнена 126 разъ; этой мѣрѣ подверглись 82 изданія (изъ нихъ по 1 разу 55 изданій, по 2 раза 17 изд., по 3 раза 6 изд., по 4 раза 2 изд., 5 разъ 1 изд. („Гражданинъ") и 6 разъ 1 изд. („Голосъ"); изъ указаннаго общаго числа въ 45 случаяхъ временная пріостановка была примѣнена къ подцензурнымъ изданіямъ. — Запрещеніе печатанія частныхъ объявленій примѣнялось 26 разъ по отношенію къ 20 изданіямъ.—Полному прекращенію за 1865—1899 г. подверглись 17 изданій; изъ нихъ 5 (въ 1866—1878 г.) въ особомъ порядкѣ, 2 (въ 1868 и 1878 гг.) по рѣшенію Правительствующаго Сената и 10 (въ 1883—1899 г.) по постановленію особаго совѣщанія министровъ, въ порядкѣ, созданномъ по Пол. Ком. Мин. 1882 года.

интересахъ полноты очерка этого послѣдняго надлежитъ остановиться и на нѣкоторыхъ другихъ его частяхъ, прежде всего на порядкѣ разрѣшенія и условіяхъ выхода періодическихъ изданій.

Разрѣшеніе это выдается министромъ внутреннихъ дѣлъ, отъ котораго зависитъ дозволить выпускъ въ свѣтъ такого изданія или безъ цензуры, или подъ условіемъ предварительной цензуры. Прошенія о разрѣшеніи подаются въ главное управленіе по дѣламъ печати, съ указаніемъ подробностей, касающихся предполагаемаго изданія (названія, программы, сроковъ выхода, подписной цѣны), а также имени и мѣстожительства издателя и отвѣтственнаго редактора, съ приложеніемъ документовъ о личности ихъ. Издатели безцензурныхъ повременныхъ изданій обязаны внести въ главное управленіе залогъ. Размѣръ его опредѣляется: a) для ежедневной газеты или выходящей въ свѣтъ не менѣе шести разъ въ недѣлю—въ 5.000 руб.; b) для всѣхъ прочихъ повременныхъ изданій въ 2.500 руб. Отъ залога освобождены подцензурныя изданія, далѣе, изданія съ содержаніемъ чисто ученымъ, хозяйственнымъ или техническимъ, изданія правительственныя, а также академій, университетовъ и ученыхъ обществъ и установленій. Залогъ отвѣтствуетъ за денежныя взысканія, налагаемыя на повременное изданіе. Повременныя изданія обязаны печатать безотлагательно и безденежно оффиціальныя опроверженія или исправленія сообщенныхъ ими извѣстій, а также возраженія и поправки частныхъ лицъ (также безплатно, если они занимаютъ мѣста не болѣе, какъ вдвое противъ статьи, на которую служатъ отвѣтомъ).

Органы надзора за печатью. Организація надзора за печатью представлялась, до конца 1905 г., въ слѣдующемъ видѣ.

Завѣдываніе дѣлами печати и цензуры сосредоточивается въ министерствѣ внутреннихъ дѣлъ, подъ высшимъ наблюденіемъ министра, въ главномъ управленіи по дѣламъ печати.

Цензура раздѣляется на внутреннюю, для произведеній печати, издаваемыхъ въ предѣлахъ Имперіи, и иностранную, для произведеній печати, привозимыхъ изъ-за границы.

Внутренняя цензура возлагается на цензурные Комитеты (въ Петербургѣ, Москвѣ, Варшавѣ и Тифлисѣ) и на отдѣльныхъ цензоровъ (въ Ригѣ, Ревелѣ, Дерптѣ (Юрьевѣ), Митавѣ, Кіевѣ, Вильнѣ, Одессѣ и Казани). Цензированіе частныхъ періодическихъ изданій въ губернскихъ городахъ, въ которыхъ нѣтъ цензурныхъ учрежденій, возлагается, безъ производства особаго вознагражденія, на вице-губернаторовъ.—Цензура иностранная возложена на состоящій въ С.-Петербургѣ центральный комитетъ цензуры иностранной, а также на Рижскій и Одесскій комитеты цензуры иностранной и на отдѣльныхъ цензоровъ въ городахъ: Москвѣ, Кіевѣ, Вильнѣ и Ревелѣ.

Запрещенію цензуры подлежатъ произведенія словесности, наукъ и искусствъ; 1) когда въ нихъ содержится что-либо клонящееся къ поколебанію ученія православной церкви, ея преданій и обрядовъ или, вообще, истинъ и догматовъ христіанской вѣры; 2) когда въ нихъ содержится что-либо нарушающее неприкосновенность Верховной Самодержавной Власти или уваженіе къ Императорскому Дому и что-либо противное кореннымъ государственнымъ постановленіямъ; 3) когда въ нихъ оскорбляются добрые нравы и благопристойность и 4) когда въ нихъ оскорбляется честь какого-либо лица непристойными выраженіями или предосудительнымъ обнародованіемъ того, что относится до его нравственности или домашней жизни, а тѣмъ болѣе клеветою (ст. 4).

На обязанности цензуры лежитъ наблюденіе за произведеніями печати, выходящими безъ разрѣшенія предварительной цензуры, обнаруженіе нарушенія въ нихъ установленныхъ правилъ и возбужденіе судебнаго преслѣдованія въ указанныхъ закономъ случаяхъ.

Кромѣ разсмотрѣнныхъ постановленій уставъ о цензурѣ и печати заключалъ въ себѣ постановленія о порядкѣ производства дѣлъ въ цензурныхъ учрежденіяхъ, правила въ руководство цензуръ, о цензурѣ драматическихъ сочиненій, о типографіяхъ, литографіяхъ и проч., о книжной торговлѣ, наконецъ—о духовной цензурѣ.

Порядокъ производства дѣлъ. Относящіяся сюда постановленія опредѣляли техническую сторону цензурной прак-

тики (порядокъ представленія рукописей, выдачи цензурнаго дозволенія, условій напечатанія и выпуска изъ типографіи и пр.); порядокъ дѣлопроизводства по цензурѣ иностранной изложенъ особо.

Правила въ руководство цензурѣ представляли болѣе подробное развитіе общихъ указаній (см. выше) относительно подлежащихъ запрещенію произведеній печати. Большая часть относящихся къ этому отдѣлу постановленій заимствованы были изъ временныхъ правилъ 16 мая 1862 года и цензурнаго устава 1828 года. Сохраненіе ихъ, въ особенности послѣднихъ, плохо согласовалось съ современными воззрѣніями и развитіемъ различныхъ отраслей знанія и литературы. Нѣкоторыя постановленія являлись положительнымъ анахронизмомъ. Напр. ст. 94 (бывшая ст. 8 устава 1828 г.): „цензура обязана отличать благонамѣренныя сужденія и умозрѣнія, основанныя на познаніи Бога, человѣка и природы, отъ дерзкихъ и буйственныхъ мудрованій, равно противныхъ истинной вѣрѣ и истинному любомудрію. Она должна притомъ различать творенія дидактическія и ученыя, назначаемыя для употребленія однихъ ученыхъ, съ книгами, издаваемыми для общенароднаго пользованія„. Или ст. 105 (ст. 7 устава 1828 г.): „При разсматриваніи книгъ нравственнаго содержанія, цензура не дѣлаетъ привязки къ словамъ и отдѣльнымъ выраженіямъ; однако наблюдаетъ, чтобы въ сихъ словахъ или выраженіяхъ о предметахъ важныхъ и высокихъ упоминаемо было съ должнымъ уваженіемъ и приличіемъ“. Или, наконецъ, ст. 109 (ст. 13 устава 1828 г.): „Цензура въ произведеніяхъ изящной словесности должна отличать безвредныя шутки, отъ злонамѣреннаго искаженія истины и отъ существенныхъ оскорбленій нравственнаго приличія, и не требовать въ вымыслахъ той строгой точности, каковая свойственна описанію предметовъ высокихъ и сочиненіямъ важныхъ“. Въ связи съ послѣднею статьею можно отмѣтить также безъ сомнѣнія устарѣвшее указаніе относительно цензуры иностранныхъ книгъ (ст. 186): „Романы, повѣсти и другія сего рода произведенія иностранной словесности долженствуютъ быть разсматриваемы съ большею противъ иныхъ книгъ строгостію, въ отношеніи къ нравственности ихъ содержанія“

Цензура драматическихъ сочиненій. Къ представленіямъ на театрахъ драматическія сочиненія дозволяются состоящими при главномъ управленіи по дѣламъ печати особыми цензорами. Разсмотрѣніе поступившей пьесы начальникъ главнаго управленія поручаетъ одному изъ такихъ цензоровъ, который дѣлаетъ на ней надпись о дозволеніи къ представленію ея на театрѣ и вноситъ заглавіе пьесы въ алфавитный реестръ. Если цензоръ признаетъ нужнымъ сдѣлать въ пьесѣ, для представленія на сценѣ, нѣкоторыя измѣненія или исключенія, то онъ отмѣчаетъ соотвѣтственныя мѣста въ рукописи и о всѣхъ возникающихъ при этомъ сомнѣніяхъ представляетъ въ главное управленіе по дѣламъ печати. Если цензоръ не признаетъ возможнымъ дозволить пьесу къ представленію, то составляетъ объ этомъ записку съ изложеніемъ побудительныхъ причинъ и представляетъ ее, вмѣстѣ съ пьесою, въ главное управленіе по дѣламъ печати. Запрещеннымъ пьесамъ ведется особый реестръ, сообщаемый для свѣдѣнія губернаторамъ. Печатные списки дозволенныхъ пьесъ высылаются всѣмъ содержателямъ театровъ.

О типографіяхъ, литографіяхъ и о книжной торговлѣ. Въ особой, посвященной имъ, главѣ устава о цензурѣ и печати, изложены постановленія о надзорѣ за этими заведеніями, порядкѣ ихъ открытія и условіяхъ дѣятельности. Для надзора за типографіями и другими заведеніями тисненія, а также за книжною торговлею, въ столицахъ и нѣкоторыхъ большихъ городахъ назначаются особые инспектора, а въ прочихъ мѣстахъ функціи надзора возлагаются на чиновниковъ особыхъ порученій при губернаторахъ. Дозволеніе, необходимое для открытія типографій и проч. заведеній тисненія, испрашивается въ С.-Петербургѣ у градоначальника, въ Москвѣ у генералъ-губернатора, въ прочихъ мѣстахъ у губернаторовъ, Тотъ же порядокъ долженъ быть соблюдаемъ и по отношенію къ открытію книжныхъ магазиновъ, лавокъ и кабинетовъ для чтенія. Въ 1884 году, по отношенію къ открытію и содержанію публичныхъ библіотекъ и кабинетовъ для чтенія, установлены, въ видѣ временной мѣры, слѣдующія правила: 1) желающіе открыть библіотеку или кабинетъ для чтенія, при заявленіи надлежащей власти своего

по сему предмету ходатайства, обязаны указать, кто именно будетъ считаться въ заведеніи отвѣтственнымъ лицомъ. По открытіи библіотеки или кабинета для чтенія, замѣна одного отвѣтственнаго лица другимъ можетъ послѣдовать также не иначе, какъ съ разрѣшенія власти, выдавшей дозволеніе на открытіе; 2) начальствующія лица, коимъ предоставлена власть разрѣшать открытіе библіотекъ и читаленъ, въ случаѣ возникающаго у нихъ сомнѣнія въ политической благонадежности уполномоченныхъ на управленіе сими заведеніями лицъ и вообще всѣхъ служащихъ при оныхъ, обязаны собственною властью устранять этихъ лицъ изъ библіотекъ и кабинетовъ; 3) министру внутреннихъ дѣлъ предоставляется право: а) указывать мѣстнымъ начальникамъ тѣ произведенія печати, которыя не должны быть допускаемы къ обращенію въ публичныхъ библіотекахъ и общественныхъ читальняхъ, и б) закрывать всякаго рода публичныя библіотеки и общественныя читальни въ случаѣ признанной въ томъ необходимости.

Духовная цензура представляетъ собою учрежденіе особое, стоящее внѣ вѣдомства главнаго управленія по дѣламъ печати и министерства внутреннихъ дѣлъ. По ст. 31 уст. о ценз., „книги собственно духовнаго содержанія, то есть заключающія въ себѣ изложеніе догматовъ вѣры, толкованія Священнаго Писанія, проповѣди и т. п. на славянскомъ и русскомъ языкахъ, разсматриваются и одобряются духовною цензурою, состоящею въ вѣдѣніи Святѣйшаго Синода“. Кромѣ того если въ книгѣ, подлежащей свѣтской цензурѣ, „встрѣтятся мѣста совершенно духовнаго содержанія, относящіяся или къ догматамъ вѣры или къ Священной исторіи, то свѣтская цензура передаетъ оныя, отдѣльно отъ прочаго, на уваженіе духовной цензуры и поступаетъ сообразно ея заключенію“. Независимо отъ этого, свѣтская цензура входитъ въ сношеніе съ цензурою духовною всякій разъ, когда можетъ возникнуть сомнѣніе, не подлежитъ ли книга, въ цѣлости или отчасти, разсмотрѣнію той цензуры, хотя бы по прямому закону она и должна поступить на разсмотрѣніе одной свѣтской цензуры“. Такимъ образомъ уставъ о цензурѣ широко опредѣляетъ тѣ случаи, когда и въ отноше-

ніи къ произведеніямъ свѣтской литературы возможны случаи передачи ихъ на разсмотрѣніе духовной цензуры.

Постановленія „о духовной цензурѣ по вѣдомству православнаго исповѣданія“ выдѣлены въ особую главу устава о цензурѣ. Органами этой цензуры являются С.-Петербургскій, Московскій, Кіевскій и Казанскій духовные цензурные комитеты. Первый состоитъ изъ трехъ и второй изъ четырехъ членовъ, назначаемыхъ изъ числа духовныхъ лицъ, по представленіямъ мѣстныхъ Митрополитовъ, и утверждаемыхъ въ должности Святѣйшимъ Синодомъ. Составъ Кіевскаго и Казанскаго комитетовъ не опредѣленъ въ уставѣ о цензурѣ. Послѣдніе два надѣляются компетенціею менѣе широкою, чѣмъ столичные комитеты. Такъ, „Кіевскій цензурный комитетъ принимаетъ на разсмотрѣніе и одобряетъ къ напечатанію сочиненія, представляемыя только лицами, подвѣдомственными Кіевской Духовной Академіи и преимущественно служащими въ ней наставниками“. „Цензурный комитетъ, учрежденный при Казанской Академіи, ограничивается разсматриваніемъ мелкихъ сочиненій, какъ-то: небольшихъ разсужденій, словъ и программъ, которыя въ оный будутъ поступать отъ лицъ собственно ихъ (?) училищнаго вѣдомства“. Казанскій комитетъ, „въ случаѣ изданія въ его вѣдомствѣ періодическихъ сочиненій, для удобности можетъ получать, съ разрѣшенія Святѣйшаго Синода, право и на разсмотрѣніе таковыхъ изданій; духовныя же сочиненія и переводы передаются на разсмотрѣніе комитетовъ С.-Петербургскаго или Московскаго, по желанію сочинителей и издателей“.

Изложенныя выше постановленія объ организаціи учрежденій надзора за печатью (съ соотвѣтственными перемѣнами въ ихъ наименованіи), а также о цензурѣ драматическихъ сочиненій и о типографіяхъ сохранили свою силу и послѣ измѣненій, проведенныхъ временными законами 1905 и 1906 г.г.

Вопросъ о коренномъ пересмотрѣ нашего законодательства о печати выступилъ на очередь почти за годъ до возвѣщенія „свободы слова“ въ ряду основныхъ началъ гражданской свободы, объявленныхъ манифестомъ 17 октября

1905 г. Въ Именномъ Высочайшемъ Указѣ 12 декабря 1904 г. о предначертаніяхъ къ усовершенствованію государственнаго порядка, въ пунктѣ 8, выражено было верховною властью признаніе „неотложнымъ—устранить изъ нынѣ дѣйствующихъ о печати постановленій излишнія стѣсненія и поставить печатное слово въ точно опредѣленные закономъ предѣлы, предоставивъ тѣмъ отечественной печати, соотвѣтственно успѣхамъ просвѣщенія и принадлежащему ей вслѣдствіе сего значенію, возможность достойно выполнять высокое призваніе быть правдивою выразительницею разумныхъ стремленій на пользу Россіи“.

При сужденіи о порядкѣ выполненія намѣченной задачи въ комитетѣ министровъ были высказаны интересныя соображенія о характерѣ и предѣлахъ предположеннаго устраненія „излишнихъ стѣсненій“. Комитетомъ было признано, что дѣйствующіе законы о печати создали не мало стѣснительныхъ условій для проявленія мысли въ печатномъ словѣ и, при всемъ томъ, не предупредили появленія и распространенія вредныхъ ученій. Комитетъ признаетъ наличность „органическихъ недостатковъ нынѣ дѣйствующихъ правилъ“, которыя нуждаются, въ цѣломъ своемъ, въ пересмотрѣ для согласованія съ выяснившимися потребностями жизни. Цѣлью этого пересмотра ставится „созданіе новаго основного о всѣхъ отрасляхъ печатнаго слова законоположенія, которое, сообразно признанному съ высоты престола значенію печати, сообщило бы ей соотвѣтственное положеніе и создало бы условія менѣе для ея развитія стѣснительныя, но и охраняющія въ должной мѣрѣ интересы общественнаго порядка“.

Въ дальнѣйшихъ сужденіяхъ комитета министровъ нашло себѣ признаніе многое изъ того, что давно и часто указывалось въ литературѣ и къ чему въ правительственной средѣ оставались глухи. Въ нихъ говорится объ отсутствіи устойчивости въ положеніи печати и объ излишней зависимости ея отъ административнаго усмотрѣнія; о легкости запрещенія печати вовсе не касаться того или другого вопроса, при которой „министерство внутреннихъ дѣлъ нерѣдко ставило цѣлыя области русской жизни внѣ освѣщенія ихъ въ печати, хотя бы и самаго, съ точки зрѣнія

правительственной, правильнаго и благонамѣреннаго; благодаря такимъ ненормальнымъ условіямъ, печать далеко не являлась дѣйствительнымъ отраженіемъ государственныхъ потребностей и общественнаго мнѣнія". Комитетъ министровъ устанавливаетъ, что въ отношеніи провинціальныхъ изданій условія были еще менѣе нормальными, ибо имъ приходилось считаться не только съ указаніемъ центральныхъ властей, но и съ разнообразными вкусами и воззрѣніями мѣстныхъ представителей администраціи.

Въ результатѣ сужденій комитета по журналу, Высочайше утвержденному 21 января 1905 г., признано было необходимымъ учредить особое совѣщаніе—„для пересмотра дѣйствующихъ о цензурѣ и печати постановленій и для составленія проекта новаго по сему предмету устава". Тѣмъ же актомъ были отмѣнены нѣкоторыя стѣсненія, созданныя въ прежніе годы положеніями комитета министровъ (такъ, отмѣнено было положеніе о предоставленіи министру внутреннихъ дѣлъ прекращать помѣщеніе въ повременныхъ изданіяхъ объявленій, что нерѣдко практиковалось въ качествѣ мѣры административнаго воздѣйствія на печать; отмѣнено было изданное въ 1897 г. крайне стѣснительное требованіе разрѣшенія при переходѣ изданій отъ одного лица къ другому; ограничено было примѣненіе воспрещенія розничной продажи). Наконецъ, предоставлено было пересмотрѣть нѣкоторыя отдѣльныя стѣснительныя мѣры и предположеніямъ по этому предмету дать движеніе для безотлагательнаго разсмотрѣнія ихъ въ Государственномъ Совѣтѣ.

Во исполненіе послѣдняго указанія 23 мая 1905 г. дѣйствительно былъ изданъ законъ „объ измѣненіи и дополненіи нѣкоторыхъ изъ дѣйствующихъ законоположеній о печати". Скромности этого наименованія соотвѣтствуетъ и крайняя скудость содержанія этого закона. Наиболѣе существенною въ немъ была отмѣна примѣчанія къ ст. 148 уст. о ценз. и печ. о предоставленіи вопросовъ о совершенномъ прекращеніи повременныхъ изданій совокупному обсужденію четырехъ министровъ. Взамѣнъ этого министру внутреннихъ дѣлъ предоставлялось, въ видахъ огражденія общественнаго порядка и спокойствія, въ случаѣ надобности, представлять Правительствующему Сенату (по первому де-

партаменту) о прекращеніи повременнаго изданія. Этимъ какъ бы возобновлялось дѣйствіе порядка, установленнаго закономъ 1865 г., но парализованнаго временными правилами 1882 г. Однако новымъ закономъ этотъ порядокъ существенно измѣнялся предоставленіемъ министру возможности возбуждать вопросъ о прекращеніи изданія, „хотя бы ему не было сдѣлано ни одного предостереженія“, тогда какъ по закону 1865 г. примѣненіе этой мѣры могло имѣть мѣсто „послѣ третьяго предостереженія“. Прочія постановленія закона 23 мая 1905 г. имѣютъ весьма несущественное значеніе.

Образованное въ началѣ 1905 г. особое совѣщаніе съ указанною выше задачею тотчасъ приступило къ работѣ, которая осенью того же года завершилась редактированіемъ проекта новаго устава о печати на началахъ отмѣны предварительной цензуры и установленія системы отвѣтственности по суду, съ полнымъ устраненіемъ административныхъ взысканій. Проектъ этотъ не могъ однако получить дальнѣйшаго направленія въ прежнемъ законодательномъ порядкѣ, за совершившимися коренными измѣненіями въ строѣ нашего государственнаго управленія. Онъ послужилъ лишь матеріаломъ при изготовленіи тѣхъ временныхъ правилъ о печати, которыя были изданы въ концѣ 1905 и въ 1906 г.

Въ октябрѣ и ноябрѣ 1905 года, въ періодъ крутого перехода отъ стараго строя къ новому порядку, съ особою яркостью сказались въ положеніи печати тяжкія послѣдствія упорнаго сохраненія устарѣлыхъ законодательныхъ нормъ, стоящихъ въ рѣшительномъ противорѣчіи съ потребностями времени и измѣняющимися условіями жизни.

Возвѣщеніе манифестомъ 17 октября 1905 г. „свободы слова“ подрывало въ корнѣ авторитетность законовъ о печати, въ основѣ которыхъ лежало отрицаніе свободы слова. На почвѣ этого отрицанія выросла грозная система грубаго административнаго произвола, который дѣлалъ невозможнымъ усвоеніе печатью разумныхъ началъ отвѣтственности, могущихъ войти въ сознаніе и въ традицію лишь при условіи закономѣрнаго положенія печати. Одно изъ главныхъ преимуществъ такого закономѣрнаго положенія составляетъ

опредѣленное указаніе въ законѣ предѣловъ свободы, нарушеніе которыхъ становится не проявленіемъ свободы, а злоупотребленіемъ ею. Такого преимущества лишена была наша печать при системѣ административнаго произвола. А между тѣмъ этому произволу наступалъ конецъ провозглашеніемъ начала „свободы слова", какъ одного изъ главныхъ устоевъ дарованной Манифестомъ 17 октября гражданской свободы. Соотвѣтственнаго новому положенію закона, который являлся бы авторитетнымъ регуляторомъ свободы, не было, — и результатомъ всего этого оказались совершенно ненормальныя отношенія между печатью и государственною властью. У послѣдней не было твердой опоры, и органы ея были безсильны сдержать проявленія той безпредѣльной свободы, которую фактически стали осуществлять органы печати.

Уже въ разгаръ октябрьской политической забастовки, вызвавшей между прочимъ и прекращеніе выпуска газетъ, представители значительной части ихъ образовали „Союзъ въ защиту свободы печати". 13 октября намѣчена была слѣдующая программа его дѣйствій: игнорированіе цензурныхъ требованій, однодневная забастовка всѣхъ газетъ въ случаѣ, если какая-нибудь газета подвергнется задержанію, организація добровольной дружины газетныхъ разносчиковъ, одновременное печатаніе въ газетахъ тождественныхъ сообщеній о совершающихся событіяхъ и т. д. Избранному бюро поручено было выработать и другія мѣры и въ частности заняться вопросомъ о круговой порукѣ на случай цензурныхъ каръ. Съ другой стороны, совѣтъ рабочихъ депутатовъ постановилъ, чтобы рабочіе въ области печатнаго дѣла производили работу лишь при осуществленіи редакторами и издателями газетъ полной свободы слова путемъ рѣшительнаго игнорированія учрежденій по надзору за печатью.

Въ такой обстановкѣ 17 октября была возвѣщена свобода слова. Начавшееся уже раньше фактическое осуществленіе полной и безпредѣльной свободы печати не могло быть введено въ рамки правомѣрности циркулярнымъ сообщеніемъ главнаго управленія по дѣламъ печати отъ 21 октября. Въ сообщеніи этомъ имѣлось въ виду выяснить, въ какихъ предѣлахъ, послѣ манифеста, можетъ быть

нынѣ же осуществляема свобода печатнаго слова. „Высочайшій Манифестъ вызоветъ въ ближайшемъ будущемъ изданіе новаго закона въ измѣненіе дѣйствующаго цензурнаго устава,—заявляло сообщеніе. Впредь до изданія этого закона всѣ законоположенія, опредѣляющія дѣятельность учрежденій и лицъ цензурнаго вѣдомства, оставляются въ полной силѣ; самое же отношеніе цензуры къ произведеніямъ печати должно кореннымъ образомъ измѣниться, въ соображеніи съ волею Государя, ясно и опредѣленно выраженною въ манифестѣ“. Эти указанія, въ самомъ существѣ своемъ противорѣчивыя, не могли оказаться достаточно авторитетнымъ факторомъ упорядоченія печатнаго дѣла, которое продолжало безудержно развиваться въ условіяхъ фактическаго осуществленія свободы печати, крайніе органы которой усвоили себѣ характеръ,—въ полномъ смыслѣ слова—революціонныхъ изданій. Нимало не преувеличенную, а скорѣе слишкомъ умѣренную характеристику создавшагося положенія выразили въ слѣдующихъ словахъ соображенія къ проекту временныхъ правилъ о періодической печати, изданныхъ 24 ноября 1905 г. въ формѣ Высочайшаго Указа. „Фактически захвативъ полную свободу, періодическая пресса, въ лицѣ нѣкоторыхъ ея органовъ, нерѣдко пользуется ею съ нарушеніемъ предѣловъ, необходимыхъ для охраны общественнаго порядка и спокойствія. Распространяя волнующія общество статьи, освѣщая факты съ предвзятой точки зрѣнія, проповѣдуя крайнія ученія, органы повременной печати поддерживаютъ смуту, затрудняя правительству самое возстановленіе порядка“.

Изданіемъ указа 24 ноября закрѣпленъ важный шагъ впередъ въ развитіи нашего законодательства о печати. Постановленіями этого указа полицейскій режимъ административнаго усмотрѣнія уступилъ мѣсто системѣ правового положенія печати на основѣ судебной отвѣтственности за злоупотребленія свободою слова. Временныя правила 20 ноября 1905 г. регулируютъ положеніе періодической печати; печать не-періодическая нормируется позднѣе изданными правилами (Высочайшій Указъ 26 апрѣля 1906 г.).

Въ основу правилъ 24 ноября положена отмѣна главныхъ устоевъ полицейскаго режима печати. Отмѣнена пред-

варительная какъ общая, такъ и духовная цензура выходящихъ въ городахъ Имперіи повременныхъ изданій, а равно эстамповъ, рисунковъ и другихъ изображеній, помѣщаемыхъ въ этихъ изданіяхъ или выпускаемыхъ ими отдѣльными листами; отмѣнены правила о залогахъ для повременныхъ изданій; отмѣнены постановленія объ административныхъ взысканіяхъ; отмѣнено право министра внутреннихъ дѣлъ воспрещать оглашеніе или обсужденіе въ печати какого-либо вопроса государственной важности. Отвѣтственность за преступныя дѣянія, совершенныя посредствомъ печати въ повременныхъ изданіяхъ, опредѣлена въ порядкѣ судебномъ.

Для выпуска въ свѣтъ повременнаго изданія установлены слѣдующія условія. Желающій выпускать изданіе въ одномъ изъ городовъ Имперіи обязанъ подать мѣстному губернатору или градоначальнику заявленіе съ указаніемъ: а) города, въ которомъ изданіе будетъ выходить; б) наименованія изданія, его программы, сроковъ выхода въ свѣтъ и подписной цѣны; в) имени, отчества, фамиліи и мѣста жительства издателя и отвѣтственнаго редактора, если издатель не принимаетъ этой обязанности на себя, а если редакторовъ нѣсколько, то имена, отчества и фамиліи и мѣста жительства каждаго изъ нихъ и г) типографіи, въ которой изданіе будетъ печататься.

Отъ принимающаго на себя обязанности отвѣтственнаго редактора требуется подача заявленія, что онъ принимаетъ на себя завѣдываніе изданіемъ въ полномъ объемѣ или въ части и въ какой именно, а также, что онъ удовлетворяетъ условіямъ, установленнымъ для отвѣтственныхъ редакторовъ. Условія же эти слѣдующія: таковыми редакторами могутъ быть только русскіе подданные, достигшіе двадцатипяти лѣтъ, обладающіе общею гражданскою правоспособностью и не подходящіе подъ условія, указанныя въ ст. 7 положенія о выборахъ въ Государственную Думу [1]).

---

[1] Подвергшіеся суду за преступленія, влекущія за собою лишеніе правъ состоянія или ихъ ограниченіе, либо исключеніе изъ службы; отрѣшенные по судебнымъ приговорамъ отъ должности, состоящіе подъ слѣдствіемъ или судомъ по обвиненіямъ въ преступленіяхъ, сопряженныхъ съ лишеніемъ или ограниченіемъ правъ состоянія или влекущихъ отрѣшеніе отъ должности; подвергшіеся несостоятельности до опредѣленія свойства ея

Не позднѣе двухъ недѣль со дня подачи упомянутыхъ заявленій выдается свидѣтельство, въ двухъ экземплярахъ. Свидѣтельство не выдается, если въ заявленіи помѣщены не всѣ требуемыя свѣдѣнія, а также если наименованіе или программа изданія заключаютъ въ себѣ что-либо противное нравственности или уголовному закону. На отказъ въ выдачѣ свидѣтельства могутъ быть приносимы жалобы Правительствующему Сенату. Одинъ изъ экземпляровъ свидѣтельства передается для храненія въ типографію; безъ такого свидѣтельства ни одна типографія не въ правѣ приступить къ набору и печатанію изданія.

Дальнѣйшія постановленія указа 24 ноября 1905 г. опредѣляютъ мѣры, направленныя къ обезпеченію возможности своевременнаго обнаруженія преступленій печати, способовъ привлеченія виновныхъ и, вмѣстѣ съ тѣмъ, средствъ къ пресѣченію распространенія тѣхъ нумеровъ, въ содержаніи которыхъ заключаются признаки преступныхъ дѣяній, предусмотрѣнныхъ уголовнымъ закономъ. Эти постановленія надлежитъ разсмотрѣть въ связи съ нормами Высочайшаго указа 18 марта 1906 г. объ измѣненіи и дополненіи временныхъ правилъ о повременной печати. Дополнительныя нормы были изданы въ виду того, гласитъ указъ, что правила 24 ноября, „какъ опытъ ихъ примѣненія свидѣтельствуетъ, оказываются недостаточными для борьбы съ нарушеніями предписанныхъ для повременныхъ изданій требованій“.

Каждый нумеръ повременнаго изданія, одновременно съ выпускомъ его изъ типографіи, представляется издателемъ мѣстному установленію или должностному лицу по дѣламъ печати въ установленномъ числѣ экземпляровъ. По дополнительнымъ правиламъ обязанность представленія нумеровъ возлагается на содержателей типографій или управляющихъ ими, чѣмъ въ большей степени обезпечивается соблюденіе установленнаго требованія. По отношенію къ нумерамъ съ эстампами, рисунками и другими изображеніями дополни-

---

лишенные духовнаго сана или званія за пороки или же исключенные изъ среды обществъ и дворянскихъ собраній по приговорамъ тѣхъ сословій, къ которымъ они принадлежатъ; осужденные за уклоненіе отъ воинской повинности.

тельныя правила обязываютъ представлять ихъ (или отдѣльные оттиски упомянутыхъ изображеній) не позднѣе какъ за двадцать-четыре часа до выпуска нумера изъ типографіи. Эта мѣра была издана въ видахъ упрощенія борьбы съ политическою сатирою, развитіе которой приняло значительные размѣры. Соотвѣтственно съ этою цѣлью дополнительными правилами установлена повышенная отвѣтственность содержателей типографій: за выпускъ изъ типографіи нумера съ рисунками до истеченія установленнаго срока виновный наказывается денежнымъ взысканіемъ отъ 50 до 300 руб., а въ случаѣ повторенія—отъ 300 до 1000 руб. Сверхъ того суду въ этомъ случаѣ предоставляется постановить о закрытіи типографіи на срокъ до шести мѣсяцевъ и о лишеніи виновнаго права содержать подобное заявленіе въ теченіе того же срока.

Въ каждомъ нумерѣ повременнаго изданія должны быть напечатаны фамиліи отвѣтственнаго редактора и издателя, а также обозначена типографія, въ которой нумеръ этотъ напечатанъ, равно какъ и адресъ редакціи.

На отдѣльные нумера можетъ быть наложенъ арестъ по распоряженію установленія или должностного лица по дѣламъ печати, съ одновременнымъ возбужденіемъ судебнаго преслѣдованія виновныхъ: а) когда въ содержаніи такихъ нумеровъ заключаются признаки преступнаго дѣянія, предусмотрѣннаго уголовнымъ закономъ, за исключеніемъ преслѣдуемыхъ въ порядкѣ частнаго обвиненія или не иначе, какъ по жалобамъ, сообщеніямъ или объявленіямъ потерпѣвшаго, и б) когда въ выпущенномъ нумерѣ нѣтъ указаній редактора, издателя и типографіи. Распоряженіе объ арестѣ представляется немедленно на разрѣшеніе подлежащаго судебнаго установленія, которое разсматриваетъ дѣло въ первомъ же за симъ распорядительномъ засѣданіи. Судъ, утверждая арестъ, можетъ постановить о пріостановленіи повременнаго изданія до судебнаго приговора. Независимо отъ указаннаго случая ареста до начатія судебнаго преслѣдованія судомъ можетъ быть налагаемъ арестъ на подвергнутое судебному преслѣдованію изданіе, по представленію судебнаго слѣдователя или по предложенію про-

курорскаго надзора; кромѣ того судъ можетъ пріостановить такое изданіе до судебнаго приговора.

Дополнительными правилами 18 марта 1906 г. область примѣненія ареста расширена. Онъ можетъ быть наложенъ и въ случаяхъ выпуска нумера безъ соблюденія требованій, обязывающихъ типографію не печатать изданія безъ свидѣтельства и представлять каждый нумеръ одновременно съ выпускомъ изъ типографіи. Арестъ можетъ быть наложенъ также на всѣ экземпляры предназначеннаго къ распространенію нумера, содержащаго эстампы или рисунки, съ текстомъ или безъ текста, когда въ этомъ нумерѣ заключаются признаки преступнаго дѣянія, при чемъ арестъ налагается въ этомъ случаѣ и на стереотипы и другія принадлежности тисненія, заготовленныя для печатанія арестуемаго нумера.

Судебное преслѣдованіе по преступнымъ дѣяніямъ, совершаемымъ посредствомъ печати, за исключеніемъ преступленій, преслѣдуемыхъ въ порядкѣ частнаго обвиненія или не иначе, какъ по жалобамъ, сообщеніямъ и объявленіямъ потерпѣвшихъ, возбуждается или по сообщеніямъ установленій и должностныхъ лицъ по дѣламъ печати, или по непосредственному предложенію прокурорскаго надзора.

Серію временныхъ правилъ о печати завершаетъ Высочайшій Указъ 26 апрѣля 1906 г. Въ немъ даны временныя правила для неповременной печати (книгъ, брошюръ).

Въ основу этихъ правилъ также положена отмѣна предварительной цензуры какъ общей, такъ и духовной, и административныхъ взысканій; отвѣтственность за преступныя дѣянія опредѣлена въ порядкѣ судебномъ.

Съ отмѣною цензуры учрежденія надзора за печатью подвергнуты переименованію. Цензурные комитеты именуются комитетами по дѣламъ печати; цензоры—члены цензурныхъ комитетовъ — членами комитетовъ по дѣламъ печати; отдѣльные цензоры—инспекторами по дѣламъ печати.

Въ отношеніи къ выпуску неповременныхъ изданій установлена обязанность содержателей типографій или управляющихъ ими представлять узаконенное число экземпляровъ мѣстному комитету или инспектору по дѣламъ печати. Самое время представленія опредѣлено въ зависимости отъ

размѣра изданія. Изданія объемомъ болѣе пяти печатныхъ листовъ должны представляться одновременно съ выпускомъ изъ типографіи; изданія же объемомъ не болѣе пяти печатныхъ листовъ выпускаются изъ типографіи не ранѣе какъ по прошествіи для изданій объемомъ не болѣе одного листа—двухъ дней, а для изданій объемомъ свыше одного и до пяти листовъ — семи дней со времени представленія экземпляровъ соотвѣтственному органу надзора.

Органъ надзора можетъ наложить арестъ на всѣ экземпляры изданія, когда въ немъ заключаются признаки преступнаго дѣянія, преслѣдуемаго въ порядкѣ публичнаго обвиненія. Арестъ заключается въ отобраніи экземпляровъ; при этомъ арестъ налагается также на стереотипы и другія принадлежности тисненія, заготовленныя для печатанія арестованнаго изданія. Одновременно съ наложеніемъ ареста органъ надзора долженъ передать вопросъ объ арестѣ на рѣшеніе судебнаго установленія и возбудить въ подлежащихъ случаяхъ уголовное преслѣдованіе. Въ отношеніи къ подробностямъ процедуры ареста на неповременныя изданія распространены правила, установленныя для періодической печати.

Дѣла о преступныхъ дѣяніяхъ, совершенныхъ посредствомъ печати, отнесены къ вѣдѣнію мировыхъ судей и уѣздныхъ членовъ окружныхъ судовъ въ тѣхъ случаяхъ, когда за преступленіе положено взысканіе денежное не свыше трехсотъ рублей; прочія дѣла о преступленіяхъ, караемыхъ болѣе значительнымъ взысканіемъ или же арестомъ и тюремнымъ заключеніемъ, отнесены къ вѣдѣнію окружныхъ судовъ.

IV. ЧРЕЗВЫЧАЙНЫЯ МѢРЫ ПОЛИЦІИ БЕЗОПАСНОСТИ [1].

Мотивы чрезвычайныхъ мѣръ. — Существенныя особенности этихъ мѣръ. — Главные типы чрезвычайныхъ мѣръ.

Англійское и французское законодательства о безпорядкахъ. — Riot Act. — Отвѣтственность за убытки. — Французскіе законы 1831 и 1848 гг.

Осадное положеніе во Франціи и въ Германіи. — Мотивы объявленія осаднаго положенія.—Порядокъ его объявленія.—Послѣдствія его.—Снятіе осаднаго положенія.

Чрезвычайныя мѣры въ Англіи. — Процедура Habeas Corpus и ея значеніе.—Сущность пріостановки дѣйствія Habeas Corpus Акта.—Анализъ ея послѣдствій.—Актъ объ амнистіи и значеніе этого института.—Предѣлы амнистіи.—Основныя черты различія между пріостановкою Habeas Corpus Акта и осаднымъ положеніемъ.—Примѣненіе пріостановки и другія чрезвычайныя мѣры.

Чрезвычайныя мѣры въ Россіи.—Обычныя полномочія администраціи по охраненію порядка.—Призывъ войскъ, его порядокъ.—Положеніе о мѣрахъ къ охраненію государственнаго порядка и общественнаго спокойствія.—Усиленная охрана.—Чрезвычайная охрана.—Административная высылка.—Полицейскій надзоръ.

„Опытъ народовъ, самыхъ свободныхъ, какіе когда-либо существовали на землѣ“, говоритъ Монтескье [2], „заставляетъ меня признать, что бываютъ случаи, когда нужно на нѣко-

[1] Seydel. Die Polizei der Volksbewegungen (III томъ Schönberg's Handbuch der Politischen Oekonomie).—Meyer. Lehrbuch des deutschen Verwaltungrechts.—Th. Reinach. De l'état de siège. Por. 1885.—А. В. Дайси Основы государственнаго права Англіи, пер. съ англ. СПБ. 1891.—В. Ѳ. Дерюжинскій. Habeas Corpus Актъ и его пріостановка по англійскому праву. Очеркъ основныхъ гарантій личной свободы въ Англіи и ихъ временнаго ограниченія. Юр. (б. Дерптъ) 1895.

[2] Esprit des lois, livre, XII, chap. XIX.

торое время набросить на свободу покрывало, какъ нѣкогда покрывали статуи боговъ".—„Когда существованію государства или его спокойствію грозитъ что-либо", читаемъ у современнаго авторитетнаго писателя по административному праву, проф. Лёнинга [1]) „спасеніе государства отъ угрожающихъ опасностей составляетъ важнѣйшую задачу государственной власти. Для того, чтобы быть въ состояніи выполнить эту задачу, органы государственной власти должны быть облечены обширными полномочіями. Ограниченія, которыя ставятъ имъ законы объ охранѣ личной свободы, должны быть временно пріостановлены." —„Государство есть существо столь высокаго порядка", говоритъ извѣстный публицистъ, проф. Блюнчли [2], „что сохраненіе его существованія, забота о которомъ составляетъ первую обязанность правительства, можетъ, въ крайнемъ случаѣ, оправдывать нарушеніе индивидуальныхъ правъ и отступленіе отъ обычнаго порядка. Когда дѣло идетъ дѣйствительно о спасеніи государства и когда это спасеніе невозможно безъ нарушенія существующихъ правъ отдѣльныхъ лицъ или даже цѣлыхъ классовъ населенія, правительство не можетъ и не должно, щадя эти права, обрекать государство на гибель: непреклонно слѣдуя принципу—salus populi suprema lex esto, оно должно сдѣлать все, что необходимо для сохраненія и спасенія государства. Для того, чтобы спасти корабль во время бури, искусный капитанъ безъ колебанія предоставляетъ имущество своихъ пассажировъ на произволъ бушующихъ волнъ; чтобы доставить арміи побѣду въ сраженіи или обезпечить ей благополучное отступленіе, полководецъ рѣшается подвергнуть вѣрной гибели отдѣльные баталіоны, если это—единственное къ тому средство. Государственный мужъ, правитель не можетъ поступить иначе въ томъ случаѣ, когда государство является въ крайней опасности".

Таковы тѣ обычныя соображенія, которыми въ континентальной политико-юридической литературѣ мотивируется

---

[1] E. Loening. Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechts. Lpzg. 1884, стр. 290.

[2] Bluntschli, Allgemeines Staatsrecht. 3. Aufl., München 1863; т. II, стр. 112—113.

необходимость такъ наз. чрезвычайныхъ мѣръ полиціи безопасности. Съ болѣе или менѣе существенными измѣненіями они повторяются въ любомъ руководствѣ или трактатѣ по государственному или административному праву, когда автору приходится касаться осаднаго или военнаго положенія, этого главнаго типа исключительныхъ мѣръ, знакомаго большинству континентальныхъ государствъ западной Европы. Необходимость ихъ обусловливается наличностью серьезной опасности, предотвращенія которой требуютъ высшіе интересы государства.

Наиболѣе рѣзкою особенностью чрезвычайныхъ мѣръ является ограниченіе нѣкоторыхъ основныхъ гражданскихъ и политическихъ правъ, какъ-то: личной свободы, неприкосновенности жилища, права публичныхъ собраній, свободы печати; часто къ этому присоединяется замѣна для многихъ преступленій обыкновенныхъ судовъ судами исключительными, нерѣдко съ существенными измѣненіями въ порядкѣ и формахъ судопроизводства; широкія полномочія по примѣненію исключительныхъ мѣръ сосредоточиваются въ рукахъ немногихъ правительственныхъ органовъ, обыкновенно представителей военной власти.

Въ виду такихъ важныхъ послѣдствій, какими сопровождаются исключительныя мѣры, нарушая нормальное теченіе жизни, необходима большая осторожность въ пользованіи ими. Несмотря на общее признаніе этой необходимости, какъ въ теоріи, такъ и въ законодательной практикѣ существуетъ значительное разногласіе по отношенію къ условіямъ и предосторожностямъ, соблюденіе которыхъ желательно въ этомъ дѣлѣ.

Прежде всего является вопросъ о томъ, должно ли законодательство заранѣе предвидѣть возможность такого положенія, которое требуетъ чрезвычайныхъ мѣръ, и заблаговременно организовать ихъ, другими словами, долженъ ли существовать общій законъ по этому предмету, или же слѣдуетъ предпочесть изданіе особыхъ мѣръ всякій разъ, какъ явится въ томъ надобность?

Противники организованной диктатуры считаютъ опаснымъ заблужденіемъ заблаговременное регулированіе исключительныхъ мѣръ. Самый просвѣщенный законодатель —

аргументируютъ они — не въ силахъ предвидѣть заранѣе всѣхъ комбинацій и случайностей, которыя могутъ явиться въ дѣйствительности; наиболѣе тщательные разсчеты могутъ оказаться ошибочными, предположенныя мѣры—недѣйствительными или недостаточными.

Съ другой стороны, разъ законъ даетъ свою санкцію исключительному положенію и уполномочиваетъ создавать его, является опасеніе, что этимъ правомъ могутъ воспользоваться тогда, когда положеніе дѣлъ не представляетъ ничего чрезвычайнаго: изъ оружія оборонительнаго эти мѣры могутъ быть обращены въ оружіе наступательное.

Но этимъ соображеніямъ, обыкновенно, противопоставляютъ доводы иного характера. Для того, чтобы предупредить возможныя злоупотребленія, законъ точно опредѣляетъ случаи, въ которыхъ можетъ быть временно установленъ исключительный режимъ, и тѣ послѣдствія, которыми онъ сопровождается. Законодательство, составленное обдуманно и съ полнымъ спокойствіемъ, имѣетъ несомнѣнное преимущество передъ мѣрами, принимаемыми наскоро въ разгаръ кризиса, подъ неизбѣжнымъ вліяніемъ событій, вызывающихъ возбужденное состояніе.

Въ большой части государствъ имѣются особыя законодательныя предписанія о мѣрахъ, принимаемыхъ въ исключительныхъ случаяхъ. Смотря по степени опасности, угрожающей государству, эти мѣры распадаются на двѣ категоріи. Къ первой относятся мѣры, принимаемыя въ случаяхъ менѣе важныхъ, когда дѣло идетъ объ устраненіи опасности преходящаго характера: таково, напр., французское законодательство о безпорядкахъ въ общественныхъ мѣстахъ (loi sur les attroupements), англійское законодательство о бунтѣ (Riot-Act). Ко второй группѣ относятся чрезвычайныя мѣры въ собственномъ смыслѣ, примѣняемыя въ такихъ крайнихъ случаяхъ, какъ внѣшняя война или вооруженное возстаніе. Совокупность этихъ мѣръ обозначается обыкновенно терминомъ „осадное положеніе“ (État de siège—во Франціи, Belagerungszustand—въ Германіи, Standrecht—въ Австріи), иногда пріостановкою конституціонныхъ гарантій; въ Англіи, которая не знаетъ осаднаго положенія континентальныхъ государствъ, мы встрѣчаемъ, въ качествѣ исключительной мѣры,

пріостановку основной гарантіи личной свободы — Habeas Corpus Act'a.

Англійское и французское законодательства о безпорядкахъ.

Въ основѣ англійскаго законодательства по этому предмету лежитъ актъ, изданный въ царствованіе Георга I въ 1714 году и извѣстный подъ именемъ Riot-Act. Въ силу этого закона, если двѣнадцать или болѣе лицъ собрались съ противозаконными и мятежными цѣлями, то мѣстные мировые судьи, шерифъ или мэръ обязаны пригласить ихъ мирно разойтись. Это требованіе выражается въ торжественномъ прочтеніи среди мятежниковъ, или въ возможной близости отъ нихъ, прокламаціи, именемъ короля повелѣвающей собравшимся немедленно разойтись по домамъ [1]. Если по прошествіи одного часа послѣ этого мятежники не разойдутся, то они подвергаются аресту и подлежатъ уголовному преслѣдованію. Смертная казнь, установленная для виновныхъ актомъ 1714 года, въ 1837 году замѣнена тюремнымъ заключеніемъ съ принудительными работами. Послѣ прочтенія прокламаціи, должностныя лица могутъ потребовать отъ всякаго англійскаго подданнаго активной помощи для задержанія и арестованія бунтовщиковъ. Если для прекращенія безпорядковъ обыкновенныя полицейскія силы признаются недостаточными, то всякій гражданинъ можетъ быть назначенъ временнымъ констэблемъ (special constable). При этомъ никто не имѣетъ права отказываться отъ этого: лица, уклоняющіяся отъ этого и не явившіяся на назначенный имъ постъ, могутъ быть присуждаемы къ штрафу, въ размѣрѣ отъ 1-го до 5-ти фунт. стерл. [2] Въ крайнемъ случаѣ,

---

[1] Вотъ текстъ этой прокламаціи: „Его величество король (или королева) повелѣваетъ всѣмъ собравшимся немедленно разойтись и мирно направиться въ свои дома или обратиться къ своимъ обычнымъ занятіямъ подъ страхомъ наказаній, изложенныхъ въ актѣ короля Георга о предотвращеніи безпорядковъ и мятежныхъ собраній. Богъ да хранитъ короля". Прочтеніе этого обращенія носитъ въ англійской практикѣ не совсѣмъ точное названіе „чтеніе акта о бунтѣ" (reading the Riot Act).

[2] Въ 1848 году въ Лондонѣ, съ цѣлью предупрежденія безпорядковъ, вслѣдствіе движенія Чартистовъ, къ обычному контингенту полицейскихъ

для прекращенія мятежа, законъ уполномочиваетъ обращаться къ содѣйствію военной силы. Эта мѣра практикуется съ большою осторожностью и очень рѣдко.

Въ англійскомъ законодательствѣ о безпорядкахъ слѣдуетъ отмѣтить еще одно обстоятельство, это—отвѣтственность за убытки, причиняемые безпорядками общественной и частной собственности. Въ теченіе извѣстнаго срока лица потерпѣвшія имѣютъ право предъявлять иски, которые номинально обращаются къ органамъ мѣстной полицейской власти. Иски эти разсматриваются въ особыхъ сессіяхъ мировыхъ судей, которые, въ случаѣ признанія ихъ основательности, дѣлаютъ распоряженіе объ уплатѣ присужденной суммы изъ средствъ мѣстнаго управленія. Выданныя суммы возмѣщаются особымъ сборомъ, который и раскладывается между мѣстными жителями. Въ основѣ этой отвѣтственности лежитъ презумпція того, что мѣстные жители содѣйствовали возникновенію безпорядковъ или, по крайней мѣрѣ, не приняли достаточныхъ мѣръ къ ихъ предотвращенію.

Французское законодательство 1831 и 1848 гг. объявляетъ воспрещеннымъ всякое вооруженное сборище въ публичномъ мѣстѣ (attrouppement armé formé sur la voie publique) [1]. Запрещается въ публичномъ мѣстѣ и всякое невооруженное сборище (atrrouppement non armé), которое можетъ нарушить общественное спокойствіе. Лица, составляющія его, обязаны разойтись по первому требованію [2] должностныхъ лицъ (мэра или его помощника, префекта или супрефекта, полицейскаго комиссара). Если сборище не разсѣевается, приглашеніе разойтись, предваряемое барабан-

---

силъ было прибавлено 170.000 временныхъ изъ разныхъ слоевъ общества констэблей; въ числѣ ихъ находился и проживавшій въ то время въ Лондонѣ, въ качествѣ простого „гражданина, принцъ Бонапартъ, впослѣдствіи императоръ Наполеонъ III.

[1] Признаки „вооруженнаго сборища“ выступаютъ изъ слѣдующаго опредѣленія: „ L'attroupement est armé: 1) quand plusieurs individus sont porteurs d'armes apparentes ou cachées; 2) quand un seul individu, porteur d'armes apparentes, n'est pas spontanément expulsé de l'attroupement“. M. Haurion. Précis de droit administratif, 4-eme éd. Par. 1901; стр. 87.

[2] Вотъ формула этого требованія (sommation), установленная еще въ 1791 г.: „ Obeissance à la loi: on va faire usage de la force; que les bons citoyens se retirent“.

нымъ боемъ или трубнымъ сигналомъ, повторяется три раза. Въ случаѣ неисполненія троекратнаго требованія, для разсѣянія толпы и возстановленія порядка можетъ быть употреблена военная сила.

Подобно англійскому законодательству, французское также предусматриваетъ вопросъ о способахъ возмѣщенія убытковъ, которые могутъ явиться въ результатѣ безпорядковъ. Отвѣтственность возлагается закономъ на общину, въ предѣлахъ которой имѣли мѣсто эти безпорядки [3].

Въ другихъ государствахъ, по отношенію къ прекращенію безпорядковъ, мы встрѣчаемъ законодательныя мѣры почти тождественныя съ указанными.

Осадное положеніе во Франціи и въ Германіи.

Наиболѣе распространенною, типичною, изъ мѣръ чрезвычайныхъ является осадное положеніе. Впервые законодательство объ осадномъ положеніи развилось во Франціи съ конца XVIII в., откуда оно было заимствовано большинствомъ европейскихъ государствъ. Существо этой мѣры выяснится

---

[3] Отвѣтственность коммунъ регулируется ст. 106—107 закона 5 апрѣля 1884 г. Hauriou (стр. 267): *Conditions de la responsabilité.* — 1) Dégâts et dommages, même moraux, pourvu qu'ils soient appréciables, envers les personnes ou les propriétés publiques et privées; 2) résultant de crimes ou délits commis à force ouverte ou par violence; 3) sur le territoire de la commune; 4) par des attroupements armés ou non armés. Peu importe le motif du mouvement: aurait-il un motif politique, cela ne décharge pas la commune de sa responsabilité, et c'est le bon moyen pour arrêter dès le début les émeutes; 5) si les attroupements ou rassemblements ont été formés d'habitants de plusieurs communes, chacune d'elles est responsable des dégats et dommages causés dans la proportion qui sera fixée par les tribunaux. Dans ce cas, une commune peut être responsable de dégâts qui n'ont pas été commis sur son territoire. Il y a solidarité». — *Exceptions au principe de la responsabilité.* «Les dispositions des art. 106 et 107 ne sont pas applicables: 1) lorsque la commune peut prouver que toutes les mesures qui étaient en son pouvoir ont été prises, à l'effet de prévenir les attroupements ou rassemblements et d'en faire connaître les auteurs; 2) dans les communes où la municipalité n'a pas la disposition de la police locale (въ Парижѣ и Лiонѣ, гдѣ существуютъ préfets de police) ou de la force armée; 3) lorsque les dommages causés sont le résultat d'un fait de guerre» (art 108).

изъ сравнительнаго очерка дѣйствующаго права французскаго и германскаго.

Осадное положеніе во Франціи регулируется законами 9 августа 1849 г. и 3 апр. 1878 г. [1], въ Германіи—прусскимъ закономъ 4 іюня 1851 г., [2] на которомъ въ сильной степени отразилось вліяніе французскаго закона 1849 г., частью имперскою конституціею 1871 года. Въ дальнѣйшемъ изложеніи разсматриваются послѣдовательно важнѣйшіе моменты изучаемой мѣры, какими являются: поводы и порядокъ объявленія осаднаго положенія, полномочія, даваемыя имъ администраціи, въ отступленіе отъ общаго законнаго порядка, и проистекающія отсюда ограниченія обычныхъ правъ гражданъ.

Во Франціи. по закону 1878 г., осадное положеніе можетъ быть объявлено не иначе, какъ въ случаѣ непосредственно угрожающей опасности, возникающей вслѣдствіе внѣшней войны или вооруженнаго возстанія (insurrection à main armée). Право объявленія осаднаго положенія принадлежитъ законодательнымъ палатамъ. Только законъ можетъ объявить осадное положеніе, гласитъ ст. I закона 1878 г.

Это общее правило терпитъ, однако, нѣкоторыя ограниченія, необходимость которыхъ усматривается въ томъ, что потребность въ чрезвычайныхъ мѣрахъ можетъ возникнуть тогда, когда законодательныя палаты не засѣдаютъ. Исключенія эти обставляются предосторожностями, съ цѣлью предупредить возможность злоупотребленія ими. При этомъ законъ проводитъ различіе между тѣмъ случаемъ, когда палаты не засѣдаютъ вслѣдствіе простой отсрочки или перерыва между двумя сессіями, и тѣмъ, когда палата депутатовъ распущена, вслѣдствіе-ли истеченія законнаго срока ея полномочій или роспуска ея главою исполнительной власти. Въ первомъ случаѣ президентъ республики можетъ объявить осадное положеніе съ одобренія совѣта министровъ, но при этомъ законъ предоставляетъ палатамъ собраться по праву (en plein droit, т. е. безъ созыва) въ двухдневный срокъ. Въ

---

[1] Loi du 9 août 1849, sur l'état de siège; loi du 3 avril 1878, relative à l'état de siège.

[2] Gesetz über den Belagerungszustand, v. 4 Juni 1851.

случаѣ же роспуска палаты депутатовъ и до полнаго окончанія новыхъ выборовъ, осадное положеніе, вообще, не можетъ быть объявлено президентомъ республики, хотя бы и временно, за однимъ исключеніемъ: въ случаѣ внѣшней войны, президентъ, съ одобренія совѣта министровъ, можетъ объявить осадное положеніе, однако лишь въ тѣхъ мѣстностяхъ, которымъ угрожаетъ непріятельское вторженіе; кромѣ того, въ качествѣ необходимаго условія, законъ предписываетъ немедленное производство выборовъ и созваніе палатъ въ возможно скорѣйшій промежутокъ времени [1]. Мотивомъ къ ограниченію права исполнительной власти объявлять осадное положеніе во время роспуска палаты лишь такимъ чрезвычайнымъ случаемъ, какъ непріятельское вторженіе, является стремленіе предупредить злоупотребленія, легко возможныя при производствѣ выборовъ при дѣйствіи исключительнаго положенія, которое можетъ служить опаснымъ орудіемъ стѣсненія свободы выборовъ.

Но и въ тѣхъ случаяхъ, когда объявленіе осаднаго положенія производится президентомъ республики, окончательное рѣшеніе вопроса всетаки принадлежитъ законодательнымъ палатамъ. Тотчасъ же по ихъ собраніи онѣ постановляютъ либо о сохраненіи этой мѣры, либо объ ея отмѣнѣ [2]. Въ виду того, что для всякаго закона, слѣдовательно и закона объ установленіи осаднаго положенія, необходимо согласіе обоихъ законодательныхъ собраній — палаты депутатовъ и сената, согласіе ихъ обоихъ необходимо и при рѣшеніи вопроса о сохраненіи объявленнаго положенія. Если по этому вопросу взгляды палатъ расходятся, осадное положеніе въ силу этого снимается само собою.

Въ законѣ, а также и въ президентскомъ декретѣ, объявляющемъ осадное положеніе, должны быть точно обозна-

---

[1] Однако, предѣльною нормою этого промежутка являются три мѣсяца.

[2] Для возбужденія вопроса о сохраненіи или снятіи осаднаго положенія палаты не должны ожидать иниціативы со стороны правительства; этотъ вопросъ ставится ими самими передъ какимъ бы то ни было предложеніемъ или какими-либо другими дебатами и рѣшается ими безъ промедленія. Такое разъясненіе находится въ докладѣ, сопровождавшемъ представленіе законопроекта 1878 года.

чены мѣстности (коммуны, округа и департаменты), гдѣ оно получаетъ примѣненіе. Законъ долженъ опредѣлить также продолжительность его дѣйствія. Это требованіе закона 1878 г. представляетъ собою нововведеніе, сравнительно съ прежнимъ французскимъ законодательствомъ объ осадномъ положеніи, нововведеніе, которое сильно оспаривалось. Сенатская комиссія отвергла его, признавая его, во-первыхъ, безполезнымъ, такъ какъ осадное положеніе можетъ быть снято въ любое время законодательнымъ актомъ, иниціативу изданія котораго можетъ принять на себя каждый членъ парламента, и, во-вторыхъ, опаснымъ, въ виду того будто бы, что заранѣе невозможно опредѣлить вѣроятную продолжительность кризиса, вызвавшаго объявленіе осаднаго положенія. Несмотря на эти возраженія, постановленіе о срокѣ было принято, очевидно, подъ свѣжимъ впечатлѣніемъ опыта 1871 до 1876 гг., въ теченіе которыхъ большая часть французской территоріи находилась подъ режимомъ осаднаго положенія, опыта, показавшаго, по мѣткому выраженію Дюфора, что осадное положеніе гораздо легче установить, чѣмъ отмѣнить [1]. Возраженія сенатской комиссіи теряютъ всякое значеніе, особенно въ виду того, что законъ 1878 г. предусматриваетъ возможность случая, когда назначенный срокъ окажется недостаточнымъ; новый законъ можетъ продлить дѣйствіе осаднаго положенія на новый срокъ, если въ этомъ есть надобность.

Въ законодательствѣ Германіи нѣтъ такихъ предосторожностей по отношенію къ условіямъ и порядку объявленія осаднаго положенія. Право объявленія его принадлежитъ въ Германской Имперіи не законодательному собранію, а единственно императору. По статьѣ 68 имперской конституціи,

---

[1] Говоря о сохраненіи осаднаго положенія уже послѣ того, какъ исчезла потребность, его вызвавшая, Альберъ Греви замѣтилъ (въ 1875 г.): «d'une loi de salut public exceptionnelle et temporaire on a fait un moyen de gouvernement normal et permanent; ce n'est plus pour la défense de la patrie en danger, c'est pour la commodité de l'administration que la loi martiale fonctionne». Reinach. De l'etat de siege, стр. 119. Ту-же мысль Рейнакъ выразилъ въ слѣдующей характеристикѣ исключительнаго положенія, издаваемаго безъ строго опредѣленнаго срока: c'est un mol oreiller sur lequel risque de s'endormir la paresse des gouvernants. Ibid., стр. 282.

императоръ можетъ, въ случаѣ, если что-либо угрожаетъ общественному спокойствію въ предѣлахъ союза, объявить въ военномъ или осадномъ положеніи (въ германскомъ правѣ это синонимы) любую часть его территоріи. Впредь до изданія обще-имперскаго закона по этому предмету, форма объявленія и послѣдствія его опредѣляются прусскимъ закономъ 4-го іюня 1851 г., съ тѣми ограниченіями, которыя вызываются нѣкоторыми особыми условіями [1].

Осадное положеніе въ Германіи, согласно съ постановленіями закона 1851 г., можетъ быть объявлено, во 1-хъ, если, въ случаѣ войны, какой-либо мѣстности угрожаетъ или если въ ней уже произошло непріятельское вторженіе, и во 2-хъ, въ случаѣ возстанія, явно угрожающаго общественной безопасности. Рѣшеніе вопроса о наличности условій, требующихъ или позволяющихъ произвести объявленіе осаднаго положенія, принадлежитъ исключительно императору. Объявленіе совершается черезъ изданіе императорскаго указа, который контрассигнируется имперскимъ канцлеромъ. Указъ публикуется въ оффиціальномъ органѣ и, сверхъ того, о немъ поставляются въ извѣстность всѣ тѣ мѣстности, которыя объявляются въ осадномъ положеніи, путемъ публичнаго прочтенія указа, сопровождаемаго барабаннымъ боемъ и трубными звуками, а также расклейки его въ общественныхъ мѣстахъ и напечатанія въ газетахъ. Относительно срока, на который объявляется осадное положеніе, германское законодательство не заключаетъ никакихъ постановленій.

---

[1] Дѣйствію ст. 68 конституціи и закона 1851 г. не подлежитъ Баварія. По договору 23-го ноября 1870 г., порядокъ объявленія и послѣдствія осаднаго положенія въ какой-либо изъ ея областей долженъ быть опредѣленъ имперскимъ закономъ; такого закона до сихъ поръ не издано, и Баварія является, поэтому, изъятою отъ дѣйствія ст. 68 конституціи и въ отношеніи къ чрезвычайнымъ мѣрамъ безопасности руководствуется единственно своимъ собственнымъ законодательствомъ. (P. Laband: «Das Staatsrecht des deutschen Reiches», 1880, т. III ч. I, стр. 48. А. Д. Градовскій: «Германская конституція», ч. II, 1876 г. стр. 60). Съ другой стороны, по отношенію ко всѣмъ другимъ государствамъ, кромѣ Пруссіи, постановленія закона 1851 г. примѣняются съ тѣми изъятіями, которыя вызываются различіями конституціонныхъ законовъ и государственныхъ учрежденій этихъ государствъ, сравнительно съ Пруссіей (Laband. ibid., стр. 42).

Что касается тѣхъ послѣдствій, которыми сопровождается объявленіе осаднаго положенія, то во Франціи они опредѣляются и въ настоящее время закономъ 1849 г. Съ объявленіемъ осаднаго положенія, принадлежащія гражданской власти полномочія для поддержанія порядка и обезпеченія безопасности—pour le maintien de l'ordre et de la police—переходятъ въ полномъ объемѣ къ военной власти. Эти полномочія обнимаютъ собою какъ общую (т. н. предупредительную) полицію, которая въ обыкновенное время находится въ рукахъ членовъ административнаго вѣдомства, такъ и полицію судебную, отправляемую органами судебнаго вѣдомства. Такимъ образомъ, военная власть получаетъ право изданія распоряженій, съ цѣлью охраненія общественнаго порядка, а также право производства обысковъ, выемокъ, арестовъ и т. д. Законъ, правда, оговариваетъ, что „гражданскія власти продолжаютъ осуществлять тѣ изъ обычныхъ полномочій, которыя за ними будутъ оставлены военною властью". Послѣдняя однако въ любое время, въ теченіе дѣйствія осаднаго положенія, можетъ взять на себя осуществленіе такихъ полномочій.

Помимо общаго постановленія относительно перехода къ военной власти полномочій по охраненію порядка и безопасности, французское законодательство установляетъ и рядъ отдѣльныхъ полномочій, предоставляемыхъ военной власти въ отступленіе отъ обычнаго законнаго порядка. Задача ихъ—ограниченіе нѣкоторыхъ основныхъ гражданскихъ и политическихъ правъ. Въ законѣ 1849 г. (ст. 9) эти полномочія выражены въ четырехъ пунктахъ. Во 1-хъ, военная власть надѣляется правомъ производить обыски днемъ и ночью въ жилищѣ гражданъ, чѣмъ ограничивается одно изъ самыхъ важныхъ гражданскихъ правъ—неприкосновенность жилища. Во 2-хъ, личная свобода встрѣчаетъ ограниченіе въ предоставляемомъ военной власти правѣ высылки или удаленія лицъ, подвергавшихся наказанію, а также и лицъ, не имѣющихъ постояннаго жительства въ мѣстностяхъ, объявленныхъ въ осадномъ положеніи. Въ 3-хъ, военная власть получаетъ право предписывать выдачу оружія и военныхъ снарядовъ, производить розыски и отбирать ихъ. Въ 4-хъ, осадное положеніе влечетъ за собою существенныя

ограниченія свободы печати и права собраній. Съ момента объявленія осаднаго положенія военная власть получаетъ право „воспрещать печатныя изданія (les publications—общій терминъ, обнимающій, одинаково, какъ періодическую прессу, такъ и не-періодическія изданія) и собранія, которыя она признаетъ способствующими возбужденію безпорядка или его поддержанію“ [1].

Кромѣ указанныхъ ограниченій, осадное положеніе во Франціи влечетъ за собою еще одно весьма важное послѣдствіе, а именно, изъятіе изъ компетенціи обыкновенныхъ судовъ длиннаго ряда преступленій и предоставленіе ихъ вѣдѣнію судовъ военныхъ. „Военные суды“, гласитъ ст. 8 закона 1849 г., „могутъ быть уполномочены вѣдать преступленія противъ безопасности республики, противъ конституціи, противъ общественнаго порядка и спокойствія, каково бы ни было положеніе (qualité) главныхъ виновниковъ и ихъ сообщниковъ“. Выраженіе „могутъ быть“ какъ бы ограничиваетъ значеніе этихъ изъятій, такъ какъ оно даетъ основаніе думать, что компетенція обыкновенныхъ судовъ можетъ и быть сохранена въ неприкосновенности. Но это ограниченіе является только кажущимся; оно не имѣетъ никакого положительнаго значенія въ виду того, что вопросъ относительно передачи вѣдѣнія тѣхъ или другихъ

---

[1] Какъ показываетъ прошлая практика осаднаго положенія во Франціи, этимъ правомъ ограниченія свободы пользуются, обыкновенно, въ очень широкихъ размѣрахъ. По статистическимъ даннымъ, представленнымъ въ 1875 г. министромъ внутреннихъ дѣлъ, которыя онъ, впрочемъ, самъ признавалъ недостаточно полными, за двухлѣтній періодъ 29 газетъ были пріостановлены на срокъ, опредѣленный военной властью, 30 подвергнуты пріостановкѣ безъ указанія срока, 163-мъ была воспрещена розничная продажа. Нерѣдко, при пользованіи широкими полномочіями относительно печати, военная власть принимала мѣры, произвольно возстановлявшія учрежденія, отмѣненныя основными законами. Такъ, въ 1849 г. одинъ генералъ установилъ предварительную цензуру въ департаментѣ Дромъ, несмотря на то, что по дѣйствовавшимъ тогда основнымъ законамъ (ст. 8 конституціи 4 ноября 1848 г.), „печать ни въ какомъ случаѣ не можетъ подлежать цензурѣ»; въ 1871 г. парижскій комендатъ воспретилъ публикованіе безъ предварительнаго разрѣшенія какихъ-либо новыхъ періодическихъ изданій, трактующихъ о политическихъ и соціально-экономическихъ предметахъ, несмотря на то, что условіе предварительнаго разрѣшенія было отмѣнено еще закономъ 1868 г. о печати.

преступленій военнымъ судамъ рѣшается не кѣмъ инымъ, какъ военною же властью, которая, какъ показалъ опытъ, пользовалась предоставляемою ей возможностью во всей полнотѣ и съ большою энергіей.

Въ отношеніи къ послѣдствіямъ осаднаго положенія, французское законодательство почти буквально воспроизводится прусскимъ закономъ 1851 года, такъ что и въ Германіи объявленіе осаднаго положенія сопровождается: во 1-хъ, переходомъ обычныхъ функцій гражданской исполнительной власти въ руки военнаго начальства; во 2-хъ, пріостановкою дѣйствія конституціонныхъ гарантій, неприкосновенности жилища, личной свободы, свободы печати и собраній и другихъ правъ; наконецъ, въ 3-хъ, въ передачѣ ряда преступленій изъ компетенціи обыкновенныхъ судовъ въ вѣдѣніе судовъ военныхъ.

Существенною особенностью германскаго законодательства являются постановленія относительно состава этихъ судовъ. Тогда какъ во Франціи военные суды состоятъ исключительно изъ лицъ военныхъ, въ Германіи къ военному элементу этихъ судовъ присоединяется элементъ гражданскій: изъ пяти членовъ въ нихъ три офицера, по назначенію командующаго войсками, и двое гражданскихъ судей, назначаемыхъ президентомъ мѣстнаго суда. Одинъ изъ послѣднихъ является предсѣдательствующимъ въ военномъ судѣ. Введеніе въ трибуналы гражданскаго элемента, представители котораго обладаютъ большею процессуальною опытностью и бо̀льшимъ спокойствіемъ, имѣетъ въ виду внести въ дѣятельность такихъ судовъ духъ правомѣрности и умѣренность, которая, до извѣстной степени, можетъ замѣнить или сгладить отсутствіе обычныхъ гарантій правосудія.

Снятіе осаднаго положенія въ Германіи происходитъ тѣмъ же порядкомъ, какъ и объявленіе его, т. е. въ силу императорскаго указа. Вслѣдъ за нимъ возстановляется обычный законный порядокъ; въ частности, дѣятельность военныхъ судовъ прекращается, и подлежащія ихъ вѣдѣнію дѣла передаются обыкновеннымъ судамъ. Во Франціи снятіе осаднаго положенія сопровождается тѣми же послѣдствіями; но дѣла, поступившія на разсмотрѣніе военныхъ судовъ еще при дѣйствіи исключительнаго положенія, и

по прекращеніи его подлежатъ ихъ вѣдѣнію, впредь до разрѣшенія.

Чрезвычайныя мѣры въ Англіи.

Чрезвычайныя мѣры полиціи безопасности по англійскому праву рѣзко отличаются отъ порядка, господствующаго въ этомъ отношеніи въ другихъ европейскихъ государствахъ. Въ качествѣ важнѣйшей изъ такихъ мѣръ считаютъ такъ называемую пріостановку дѣйствія Habeas Corpus Акта. При этомъ въ континентальной политической и юридической литературѣ довольно широко распространилось воззрѣніе на пріостановку, какъ на мѣру вполнѣ аналогическую, весьма сходную, а по утвержденію нѣкоторыхъ писателей — даже какъ на тождественную съ осаднымъ положеніемъ. Такъ, Лоренцъ Штейнъ при изложеніи ученія объ осадномъ положеніи (Das Recht des Belagerungszustandes) сближаетъ съ нимъ пріостановку Habeas Corpus Акта [1]. По утвержденію французскаго писателя, Мориса Блока, „пріостановка Habeas Corpus Акта равносильна осадному положенію“; при этомъ, упомянувъ, что пріостановка можетъ быть объявляема лишь посредствомъ закона, Блокъ прибавляетъ [2]: „въ крайнемъ случаѣ министерство можетъ предпринять эту мѣру подъ своею отвѣтственностью съ тѣмъ, чтобы впослѣдствіи испросить билль объ амнистіи“ (какъ будетъ видно изъ дальнѣйшаго изложенія, это утвержденіе лишено всякаго основанія). Покойный проф.

---

[1] Lorenz v. Stein, Innere Verwaltungslehre. Das Polizeirecht (Stuttgart 1867), стр. 130: «In England erscheint der Belagerungszustand als Aufhebung der Habeas-Corpus-Akte». Тамъ-же, характеризуя различныя системы порядка объявленія осаднаго положенія, Штейнъ говоритъ: «Entweder kann der Belagerungszustand nur durch den Beschluss der Reichsvertretung eingeführt werden wie in England, oder er kann durch Verordnung des Ministeriums» и т. д.

[2] Maurice Block, Dictionnaire de l'administration française. 2-e édition, Par. 1877. стр. 920: «Dans le Royaume Uni la suspension de l'Habeas Corpus, Act équivaut à l'état de siège. Cette suspension ne peut être declarée que par une loi. En cas d'urgence, le ministère pourrait prendre la mesure sous sa responsabilité, quitte à demander un bill d'indemnité».

И. Е. Андреевскій, указавъ на то, что „положительныя законодательства по отношенію къ мѣрамъ предупрежденія возстаній и возмущеній не представляютъ значительныхъ различій“, говоритъ, что въ Англіи пріостановкою Habeas Corpus Акта „мѣстной администраціи и органамъ исполнительной власти предоставляется полная свобода дѣятельности“ [1]. Въ чемъ состоитъ и въ чемъ выражается эта „полная свобода дѣятельности“, онъ, правда, не объясняетъ; но у прочитавшаго эти строки, естественно, является представленіе о томъ, что съ пріостановкою Habeas Corpus Акта въ рукахъ администраціи сосредоточиваются весьма обширныя полномочія.

Такое сближеніе и даже отождествленіе пріостановки дѣйствія Habeas Corpus Акта съ континентальнымъ осаднымъ положеніемъ въ значительной степени произвольно: оно порождаетъ совершенно неправильное представленіе о характерѣ и значеніи пріостановки. Для уясненія ея необходимо сначала остановиться на разсмотрѣніи того, въ чемъ состоитъ самая процедура Habeas Corpus.

Процедура Habeas Corpus [2] есть основная гарантія личной свободы; задача ея состоитъ въ томъ, чтобы всѣмъ, подвергшимся неправильному или противозаконному лишенію свободы, доставить средства къ быстрому и полному возстановленію нарушеннаго права. Сущность этой процедуры заключается въ слѣдующемъ. Всякій, считающій себя лишеннымъ свободы неправильно или незаконно, можетъ обратиться въ судъ съ просьбой о выдачѣ ему приказа

---

[1] И. Е. Андреевскій. Полицейское право. Изд. 2-е. Спб. 1874, т. I, стр. 276.

[2] Происхожденіе ея относится къ эпохѣ среднихъ вѣковъ; въ половинѣ XV в. приказъ Habeas Corpus былъ уже въ частомъ употребленіи, какъ средство защиты отъ произвольнаго лишенія свободы. Однако значеніе процедуры долгое время парализовалось возможностью произвольныхъ отказовъ въ выдачѣ приказа Habeas Corpus и отсутствіемъ надлежащихъ гарантій дѣйствительнаго выполненія требованій приказа. Окончательное обезпеченіе процедура получила въ Актѣ 1679 года, полное названіе котораго — «Актъ въ видахъ лучшаго обезпеченія свободы личности и предупрежденія заключеній за моремъ» (т. е. внѣ предѣловъ собственно Англіи); обычное же обозначеніе акта—Habeas Corpus Act.

Habeas Corpus [1], въ силу котораго пострадавшій долженъ быть немедленно представленъ въ судъ; по разсмотрѣніи причинъ и обстоятельствъ его задержанія, судъ или освобождаетъ его совершенно, или отпускаетъ на свободу подъ поручительствомъ, или же отсылаетъ его обратно въ заключеніе.

Для того, чтобы процедура Habeas Corpus являлась дѣйствительной гарантіей противъ незаконнаго нарушенія свободы, законодательство, главнымъ образомъ Habeas Corpus Актъ 1679 года, озаботилось предупрежденіемъ всякаго произвола при примѣненіи ея. Такъ, часто лишенный свободы можетъ быть поставленъ въ затрудненіе и даже полную невозможность обратиться въ судъ съ подлежащею просьбою. Предвидя возможность такихъ случаевъ, законъ и не требуетъ, чтобы прошеніе исходило непосредственно отъ самого заключеннаго. Оно можетъ быть составлено и предъявлено его повѣреннымъ, другомъ, родственникомъ, вообще всякимъ лицомъ, дѣйствующимъ въ его интересахъ [2]. Далѣе, при

[1] Названіе свое этотъ приказъ, а затѣмъ и вся процедура получили отъ словъ Habeas Corpus ad subjiciendum, въ которыхъ выражается требованіе суда доставить личность (тѣло—corpus) заключеннаго. Происхожденіе этого названія относится еще къ тому времени, когда въ англійской судебной практикѣ господствовалъ латинскій языкъ. Несмотря на то, что, съ замѣною латинскаго языка англійскимъ, въ формулѣ приказа указанныя слова замѣнены соотвѣтственнымъ англійскимъ выраженіемъ (you have the body), названіе процедуры и самаго приказа осталось прежнее.

[2] Въ видѣ иллюстраціи того, что Habeas Corpus можетъ быть выданъ не только по требованію пострадавшаго, но и по просьбѣ совершенно посторонняго лица, можно указать изъ англійской судебной практики одинъ замѣчательный случай, извѣстный подъ названіемъ «дѣла о Готтентотской Венерѣ». Въ 1810 г. въ Лондонѣ показывалась публикѣ, подъ этимъ именемъ, негритянка изъ южной Африки, отличавшаяся оригинальнымъ тѣлосложеніемъ. Нѣкоторыя лица, думая, что она является жертвою эксплоатаціи своего хозяина, который держитъ ее въ цѣляхъ наживы и противъ ея воли, обратились въ судъ съ просбою о выдачѣ приказа Habeas Corpus, чтобы такимъ образомъ удостовѣриться, не находится ли она дѣйствительно въ состояніи вынужденнаго лишенія свободы. Судъ уже сдѣлалъ предварительныя распоряженія и отправилъ нѣсколькихъ должностныхъ лицъ съ цѣлью собрать нѣкоторыя свѣдѣнія о негритянкѣ. Но тутъ оказалось, что она прибыла изъ Африки и была показываема публикѣ съ ея собственнаго согласія, по контракту, въ силу котораго ей выдѣлялась извѣстная часть сбора. Получивъ эти свѣдѣнія, судъ конечно призналъ излишнимъ выдавать Habeas Corpus, такъ какъ неправильнаго лишенія свободы здѣсь не было.

прошеніи о выдачѣ Habeas Corpus должна быть, въ извѣстныхъ случаяхъ, представляема копія съ предписанія объ арестѣ (безъ такого предписанія ни одинъ тюремный смотритель не имѣетъ права принять арестованнаго). Выдача копіи съ него по требованію обвиняемаго или иного лица, дѣйствующаго въ его интересахъ, обязательна для тюремнаго смотрителя, его помощника и вообще всѣхъ лицъ, подъ стражей которыхъ находится заключенный. Отказъ въ выдачѣ копіи влечетъ за собою отвѣтственность, которая выражается: въ первый разъ, въ формѣ штрафа въ размѣрѣ 100 ф. ст., въ случаѣ вторичнаго отказа, штрафа въ 200 ф. ст. и отрѣшенія отъ должности безъ права вновь занять ее.

По разсмотрѣніи предъявленнаго прошенія, судъ немедленно выдаетъ требуемый приказъ. Отказать въ выдачѣ его судъ можетъ только въ томъ случаѣ, когда основаніемъ къ лишенію свободы является обвиненіе въ государственной измѣнѣ или въ тяжкомъ уголовномъ преступленіи, обвиненіе, ясно и точно формулированное въ предписаніи объ арестѣ. Выдача приказа въ такихъ случаяхъ не имѣла бы смысла, такъ какъ при наличности указаннаго обвиненія законность лишенія свободы не можетъ представлять никакого сомнѣнія.

Немедленно по полученіи приказа Habeas Corpus, то лицо, къ которому онъ обращенъ, обязано доставить заключеннаго въ судъ и представить данныя о времени, причинахъ и обстоятельствахъ его задержанія. Скорѣйшее выполненіе этого требованія есть одно изъ важнѣйшихъ условій дѣйствительности всей процедуры. А потому вполнѣ цѣлесообразными являются мѣры, которыя принимаетъ законодательство въ предотвращеніе возможныхъ здѣсь проволочекъ и злоупотребленій. Въ этихъ видахъ, во 1-хъ, установленъ извѣстный срокъ для выполненія требованія приказа (отъ 3-хъ до 20-ти дней); во 2-хъ, неисполненіе этого требованія карается значительнымъ штрафомъ (въ 100 и 200 ф. ст.) и можетъ повлечь за собою судебное преслѣдованіе за неповиновеніе распоряженіямъ суда.

Тотчасъ же по приведеніи заключеннаго и по представленіи отзыва о причинахъ его ареста, судъ приступаетъ къ изслѣдованію обстоятельствъ дѣла. Судебное разбира-

тельство по Habeas Corpus производится сокращеннымъ порядкомъ и, обыкновенно, тянется очень недолго, нерѣдко заканчиваясь въ одномъ засѣданіи. Рѣшеніе суда, смотря по обнаружившимся обстоятельствамъ дѣла, принимаетъ одну изъ слѣдующихъ трехъ формъ. Судъ или вовсе освобождаетъ арестованнаго, или отпускаетъ его на свободу подъ поручительствомъ, или же, наконецъ, отправляетъ его обратно въ заключеніе. Полное освобожденіе имѣетъ мѣсто въ тѣхъ случаяхъ, когда данныя, представленныя на судѣ, обнаружили противозаконность ареста и отсутствіе всякихъ основаній къ дальнѣйшему задержанію. Если же арестъ произведенъ съ соблюденіемъ законныхъ формъ и при наличности достаточнаго основанія, т. е. вслѣдствіе какого-либо преступленія, и если это преступленіе по своему характеру допускаетъ освобожденіе подъ поручительствомъ, то судъ отпускаетъ арестованнаго на свободу, отдавая его на поруки, съ обязательствомъ явиться въ судъ въ назначенный срокъ. То же самое имѣетъ мѣсто и въ тѣхъ случаяхъ, когда преступленіе не вполнѣ доказано, и у суда остается на этотъ счетъ болѣе или менѣе сильное сомнѣніе. Если же, наконецъ, преступленіе, въ которомъ обвиняется арестованный, надлежащимъ образомъ установлено и судъ не считаетъ возможнымъ отпустить его подъ поручительствомъ, то составляется рѣшеніе объ обратной отсылкѣ его въ мѣсто заключенія.

Отказывая въ выдачѣ Habeas Corpus лицамъ, обвиняемымъ въ государственной измѣнѣ и другихъ тяжкихъ уголовныхъ преступленіяхъ, этотъ актъ устанавливаетъ по отношенію къ нимъ рядъ мѣръ, въ обезпеченіе одного изъ существеннѣйшихъ интересовъ правосудія — быстроты его. Обвиняемый въ этихъ преступленіяхъ можетъ просить судъ разобрать его дѣло въ ближайшую сессію; если этого не послѣдуетъ, судъ обязанъ отпустить его на свободу, на поруки съ тѣмъ, чтобы онъ явился въ слѣдующую затѣмъ сессію; если же и тогда дѣло его не будетъ разобрано, то онъ вовсе освобождается отъ преслѣдованія. При такихъ условіяхъ, максимальный періодъ предварительнаго заключенія обвиняемаго въ какомъ бы то ни было преступленіи не превышаетъ пяти-шести мѣсяцевъ.

Таковы процедура Habeas Corpus и существеннѣйшія постановленія акта 1679 года, гарантирующаго пользованіе ею. Временная пріостановка дѣйствія Habeas Corpus Акта является тою исключительною мѣрою, которую парламентъ устанавливалъ въ тѣхъ случаяхъ, когда для обезпеченія государственнаго порядка и общественной безопасности обычныя полномочія органовъ управленія признавались, въ нѣкоторыхъ отношеніяхъ, недостаточными. Въ этихъ видахъ издавался особый актъ, каждый разъ на извѣстный, точно обозначенный срокъ.

Сущность тѣхъ исключительныхъ полномочій, которыя санкціонируются этою мѣрою, далеко не точно выражается обыденнымъ ея названіемъ „Habeas Corpus Suspension Act“ (актъ о пріостановкѣ Habeas Corpus)—названіемъ не оффиціальнымъ, установившимся лишь ради удобства, для краткости. Полное же наименованіе его таково: „актъ объ уполномоченіи его величества задерживать и подвергать заключенію тѣхъ лицъ, которыхъ онъ будетъ подозрѣвать въ злоумышленіяхъ противъ его особы и правительства“.

Въ большинствѣ актовъ о пріостановкѣ даже вовсе нѣтъ прямого упоминанія о статутѣ 1679 года. Въ дѣйствительности пріостанавливается лишь дѣйствіе одной статьи акта 1679 г. (а именно VII), которая касается государственной измѣны и которая гарантируетъ за лицами, обвиняемыми въ государственной измѣнѣ, право быть судимыми въ теченіе ограниченнаго и точно опредѣленнаго времени. Актъ о пріостановкѣ надѣляетъ высшую администрацію правомъ такихъ обвиняемыхъ, а также подозрѣваемыхъ въ государственной измѣнѣ лицъ держать въ заключеніи, не придавая ихъ суду, въ теченіе всего того періода, пока длится пріостановка. Всѣ остальныя гарантіи, предусматриваемыя статутомъ 1679 г., сохраняютъ свою силу, при чемъ даже отчасти и указанная статья VII, поскольку она касается общихъ тяжкихъ преступленій (felony).

Съ другой стороны, и санкціонируемыя отступленія отъ обычнаго законнаго порядка обезпеченія личной свободы акты о пріостановкѣ ставятъ въ извѣстныя рамки, обусловливая необходимость для приказовъ объ арестѣ подписи министра либо шести членовъ королевскаго со-

вѣта, и этимъ предотвращая или ограничивая возможность опрометчивыхъ произвольныхъ дѣйствій.

Такимъ образомъ единственное юридическое послѣдствіе пріостановки Habeas Corpus Акта заключается въ пріостановкѣ освобожденія обвиняемыхъ или подозрѣваемыхъ въ государственной измѣнѣ лицъ, хотя бы они и имѣли законное на то право. Лишь въ нѣкоторыхъ случаяхъ признавалось необходимымъ сверхъ этого санкціонировать возможность другихъ отступленій отъ законнаго порядка. Такъ, въ актъ 1799 г. (и позднѣйшіе) найдено было нужнымъ включить дополнительныя полномочія относительно перемѣщенія заключенныхъ изъ одной тюрьмы въ другую, что̀ вообще запрещается ст. IX акта 1679 г. подъ угрозою штрафа; при этомъ однако точно̀ устанавливались предѣлы пользованія правомъ перемѣщенія арестованныхъ во избѣжаніе злоупотребленій, могущихъ произойти въ ущербъ законнымъ правамъ и интересамъ лицъ заключенныхъ. Съ другой стороны, въ практикѣ пріостановокъ было нѣсколько случаевъ, когда къ главной задачѣ этой мѣры, ограниченію правъ личной свободы, присоединялись и извѣстныя ограниченія нѣкоторыхъ имущественныхъ правъ лицъ, противъ которыхъ были направлены исключительныя мѣры. Таковы постановленія акта 1695 г. (и нѣсколькихъ позднѣйшихъ) относительно забиранія лошадей у лицъ, подозрѣваемыхъ въ злоумышленіяхъ, съ цѣлью отнять у нихъ одно изъ средствъ къ осуществленію злыхъ умысловъ. Однако даваемыя администраціи полномочія въ этомъ отношеніи ставились въ весьма опредѣленныя рамки, при чемъ мѣстнымъ органамъ администраціи предоставлялось пользоваться этими полномочіями лишь въ предѣлахъ очень непродолжительнаго времени: уже для задержанія лошадей на срокъ свыше трехъ недѣль требовалось особое распоряженіе за подписью шести членовъ Тайнаго совѣта, что опять-таки не могло не быть существенною предосторожностью противъ слишкомъ широкаго и произвольнаго пользованія чрезвычайными полномочіями.

Ограниченность исключительныхъ полномочій, предоставляемыхъ пріостановкою Habeas Corpus Акта, съ полною ясностью выступаетъ и изъ института амнистіи или, вѣр-

нѣе, сложенія отвѣтственности за неправильныя и незаконныя дѣйствія, совершенныя въ эпоху пріостановки. Дѣло въ томъ, что полномочія, даваемыя пріостановкою, при всей ихъ исключительности, не открываютъ администраціи полной свободы дѣйствія; она остается ограниченной рамками законности, обычныя требованія которой сохраняютъ свою силу. И при наличности временной пріостановки основной гарантіи свободы произвольные аресты и иныя злоупотребленія являются дѣйствіями противозаконными, такъ что лица, совершающія ихъ, подлежатъ отвѣтственности за нихъ по искамъ и обвиненіямъ, которые могутъ быть предъявлены противъ нихъ пострадавшими, лишь только они получатъ къ тому возможность съ прекращеніемъ чрезвычайнаго положенія. Освобожденіе отъ этой отвѣтственности и составляетъ главную задачу актовъ объ амнистіи или, точнѣе,—о ненаказуемости тѣхъ неправильныхъ и противозаконныхъ дѣйствій, которыя могли быть совершены при осуществленіи на практикѣ полномочій, даваемыхъ актомъ о пріостановкѣ. Такіе акты издавались въ большинствѣ случаевъ пріостановки, за нѣсколько времени до наступленія ея предѣльняго срока.

Проф. Дайси даетъ слѣдующую характеристику соотношенія между пріостановкою и актами объ амнистіи. „Предположимъ, — говоритъ онъ, что государственный секретарь или его подчиненные, во время дѣйствія акта о пріостановкѣ, арестуютъ и подвергнутъ заключенію совершенно невиннаго человѣка безъ всякой иной причины, кромѣ развѣ того убѣжденія, что въ интересахъ общественнаго спокойствія важно, чтобы извѣстное лицо, положимъ, какой-нибудь вліятельный предводитель партіи, въ родѣ Уилькса, Фокса или О'Коннелля, въ эпоху даннаго кризиса былъ заключенъ въ тюрьму и, такимъ образомъ, лишенъ вліянія. Предположимъ, далѣе, что арестъ по предписанію исполнительной власти совершается при обстоятельствахъ, которыя влекутъ за собою противозаконное вторженіе въ частное жилище, нанесеніе ущерба частной собственности и т. п. Въ каждомъ изъ этихъ случаевъ и во многихъ другихъ, которые легко себѣ представить, государственный секретарь, издающій предписаніе объ

арестѣ, и должностныя лица, приводящія его въ исполненіе, нарушаютъ законъ. Они могутъ дѣйствовать такъ bona fide, въ добросовѣстномъ убѣжденіи, что ихъ образъ дѣйствій оправдывается необходимостью обезпечить сохраненіе порядка. Но само по себѣ это еще не освобождаетъ лицъ, произведшихъ такіе аресты, отъ уголовной и гражданской отвѣтственности, все равно, пріостановленъ ли Habeas Corpus Актъ или нѣтъ. Правда, эта пріостановка лишаетъ лицъ, подвергшихся аресту, возможности начать судебное преслѣдованіе противъ государственнаго секретаря или лицъ, дѣйствовавшихъ по его предписаніямъ: пострадавшіе, конечно, подвергаются заключенію по обвиненію или подозрѣнію въ государственной измѣнѣ и, такимъ образомъ, пока длится пріостановка, они не могутъ добиться освобожденія. Но съ момента прекращенія дѣйствія акта о пріостановкѣ они, конечно, могутъ просить о выдачѣ имъ приказа Habeas Corpus и добиться, чтобы путемъ преданія ихъ суду или инымъ образомъ произвольное заключеніе ихъ прекратилось. Въ предположенныхъ нами случаяхъ заключенный не былъ виновенъ ни въ какомъ преступленіи; на самомъ дѣлѣ виновными являются государственный секретарь и его подчиненные. Въ результатѣ они, по истеченіи срока дѣйствія акта о пріостановкѣ, подлежатъ отвѣтственности по гражданскимъ искамъ или уголовному преслѣдованію за ихъ противозаконный образъ дѣйствій, при чемъ они не могутъ искать защиты въ томъ фактѣ, что, когда незаконный арестъ имѣлъ мѣсто, Habeas Corpus Актъ не былъ въ силѣ. Между тѣмъ весьма вѣроятно, что, такъ какъ пріостановка Habeas Corpus Акта даетъ правительству возможность, въ теченіе извѣстнаго времени, держать подозрительныхъ лицъ въ заключеніи безъ преданія ихъ суду, то большее или меньшее количество противозаконныхъ актовъ будетъ совершено, если не самими членами министерства, то, во всякомъ случаѣ, его агентами. Мы можемъ пойти далѣе и сказать, что скрытая цѣль пріостановки Habeas Corpus Акта состоитъ въ томъ, чтобы дать правительству возможность совершать дѣйствія, которыя, будучи съ политической точки зрѣнія цѣлесообразными, могутъ быть не вполнѣ законными. Разъ парламентъ пріоста-

навливаетъ одну изъ главныхъ гарантій личной свободы, онъ долженъ быть того мнѣнія, что при возникшемъ кризисѣ государственные интересы должны быть поставлены выше правъ отдѣльныхъ лицъ. Актъ о пріостановкѣ не достигалъ бы своей главной цѣли, если бы должностныя лица не получили увѣренности въ томъ, что пока они держатся политики, рекомендуемой этимъ актомъ, добросовѣстно и безъ какихъ-либо злобныхъ или преступныхъ мотивовъ, они будутъ защищены отъ отвѣтственности за образъ дѣйствій, который, хотя и представляется съ формальной стороны нарушеніемъ закона, на самомъ дѣлѣ есть не что иное, какъ пользованіе, въ интересахъ общественнаго блага, тѣми исключительными полномочіями, которыми имѣетъ въ виду надѣлить исполнительную власть актъ о пріостановкѣ Hebeas Corpus. Эта увѣренность и основывается на ожиданіи, что до истеченія срока дѣйствія акта о пріостановкѣ парламентъ издастъ актъ объ амнистіи (Act of Indemnity), защищающій всѣхъ лицъ, дѣйствовавшихъ въ силу закона о пріостановкѣ. И ожиданіе это сбывалось. За актомъ о пріостановкѣ Habeas Corpus постоянно слѣдовало изданіе акта объ амнистіи".

Въ замѣчаніяхъ этихъ заключается въ общемъ правильная характеристика внутренней связи между пріостановкою и амнистіею. Слѣдуетъ однако имѣть въ виду, что, вопреки утвержденію проф. Дайси, далеко не всѣ случаи пріостановки сопровождались изданіемъ актовъ объ амнистіи. Изъ общаго числа такихъ случаевъ, двѣнадцати (не считая актовъ о продленіи пріостановки за самостоятельные), въ шести случаяхъ акта объ амнистіи не было издано.

Съ другой стороны, важное значеніе имѣетъ то обстоятельство, что изданіе акта объ амнистіи не есть непремѣнное слѣдствіе пріостановки, на которое можно было бы разсчитывать съ твердою увѣренностью. Надежду на освобожденіе отъ отвѣтственности администрація, въ виду прецедентовъ, можетъ питать при примѣненіи исключительныхъ полномочій. Но рядомъ съ этою надеждою не малую роль, въ качествѣ мотива и регулятора дѣйствій администраціи, должно играть вполнѣ твердое сознаніе, что осуществленію надежды на ненаказуемость будетъ неизбѣжно предшество-

вать ревизія принятыхъ мѣръ со стороны парламента, какъ естественный спутникъ обсужденія билля объ амнистіи.

Послѣдняя можетъ явиться лишь въ результатѣ провѣрки парламентомъ практическаго примѣненія чрезвычайныхъ полномочій, а перспектива такого контроля не можетъ, конечно, не являться весьма существенною сдержкою въ возможномъ стремленіи давать черезчуръ распространительное толкованіе этимъ полномочіямъ или примѣнять ихъ легкомысленно, опрометчиво, безъ достаточно уважительныхъ основаній. И, какъ показываетъ исторія проведенія актовъ объ амнистіи 1801 и 1818 г., принятію билля о ненаказуемости дѣйствительно предшествовало подробное разсмотрѣніе данныхъ о примѣненіи исключительныхъ полномочій. И въ томъ, и въ другомъ случаѣ вотированіе ненаказуемости опиралось на удостовѣреніе парламентскихъ коммиссій въ томъ, что полномочія были примѣняемы „осторожно и умѣренно“, о чемъ коммиссія (1801 г.) судила не только по „сравнительно малому числу задержанныхъ лицъ“, но и на основаніи „тщательнаго и подробнаго разсмотрѣнія“ причинъ и обстоятельствъ, при которыхъ производилось лишеніе свободы, что основаніями для этого служили либо „ясныя и положительныя обвиненія, подкрѣпленныя присягою“, либо „достовѣрные документы“, либо наконецъ „столь солидные поводы подозрѣнія, которые вполнѣ оправдывали мѣру“; заключенія коммиссіи 1818 г. также удостовѣряютъ, что примѣненіе исключительныхъ полномочій совершалось „съ должною осторожностью и умѣренностью“, „съ умѣренностью и снисходительностью“.

Нельзя далѣе не обратить вниманія и на то обстоятельство, что значеніе акта объ амнистіи можетъ быть ограниченнымъ уже въ силу самой формулировки его постановленій, которыя могутъ давать болѣе широкую и болѣе ограниченную защиту. Къ тому же толкованіе этихъ постановленій и разрѣшеніе могущихъ возникнуть вопросовъ и сомнѣній по примѣненію постановленій о ненаказуемости тѣхъ или другихъ дѣйствій, совершенныхъ въ эпоху пріостановки, принадлежатъ общимъ судамъ. По актамъ 1801 и 1818 гг., въ случаѣ возбужденія иска или преслѣдованія, заявленіе отвѣтчика о его безотвѣтственности подлежитъ

провѣркѣ суда или судьи, при чемъ распоряженіе о прекращеніи дѣла ставится въ зависимость отъ признанія судомъ или судьею достаточными доказательствъ въ пользу права отвѣтчика воспользоваться актомъ о ненаказуемости.

Въ качествѣ иллюстраціи того ограниченнаго значенія, какое имѣютъ акты о ненаказуемости дѣйствій, совершенныхъ въ періодъ исключительныхъ мѣръ, интересенъ слѣдующій случай, который представляется тѣмъ болѣе характернымъ, что онъ имѣлъ мѣсто въ Ирландіи, въ критическую эпоху, непосредственно передъ соединеніемъ ея съ Англіей. Въ 1798 г для подавленія возстанія, вспыхнувшаго въ Ирландіи, въ ней были приняты экстренныя мѣры. Одинъ изъ энергичныхъ администраторовъ, Фитцжеральдъ, шерифъ Типперари, примѣняя чрезвычайныя полномочія, распорядился подвергнуть жестокому сѣченію Райта, учителя французскаго языка. Поводомъ къ этому послужило подозрѣніе Райта въ злыхъ умыслахъ—подозрѣніе, какъ оказалось, неосновательное. Въ 1799 г. былъ изданъ актъ о ненаказуемости всѣхъ нарушеній закона (breaches of the law), совершенныхъ при подавленіи возстанія. Тѣмъ не менѣе Райтъ возбудилъ противъ Фитцжеральда искъ; отвѣтчикъ въ свое оправданіе сослался на актъ объ амнистіи, но судъ не призналъ, что она покрываетъ произвольное обращеніе его съ истцомъ. Резюмируя дѣло, судья Чемберленъ сказалъ, между прочимъ: „присяжные не должны воображать, что законодательная власть, предоставляя должностнымъ лицамъ право защиты биллемъ объ амнистіи, освобождала бы ихъ отъ чувствъ гуманности или разрѣшала бы имъ пользоваться властью опрометчиво, хотя бы это и было для подавленія возстанія. Во всѣхъ случаяхъ должно быть тщательное и серьезное разслѣдованіе образа дѣйствій предполагаемаго преступника, и въ каждомъ рѣшеніи должно обнаруживаться стремленіе раскрыть вину, а не причинить мученіе. Подъ разслѣдованіемъ онъ не разумѣетъ непремѣнно такого разслѣдованія, какимъ судъ занятъ въ настоящее время, но во всякомъ случаѣ такое разсмотрѣніе, какое только допускаютъ свойства каждаго дѣла и наличныя обстоятельства. Что именно таково намѣреніе законодательной власти, ясно изъ выраженія „должностныя и всѣ другія лица“, откуда

вытекаетъ, что такъ какъ каждому,—должностному лицу или нѣтъ, безразлично,—было закономъ предоставлено подавлять возстаніе и приводить этотъ законъ въ оправданіе своихъ дѣйствій, требуется, чтобы онъ не переступалъ необходимости, предоставившей ему это право, и чтобы онъ въ свое оправданіе могъ указать на принятіе имъ всѣхъ возможныхъ средствъ для удостовѣренія вины, вызвавшей со стороны его наказаніе; а превыше всего, въ его образѣ дѣйствій не должно быть отклоненія отъ общихъ началъ гуманности". Судъ присудилъ взыскать съ Фитцжеральда въ пользу пострадавшаго 500 фун. ст.; отвѣтчикъ вслѣдъ затѣмъ обратился въ ирландскій парламентъ съ ходатайствомъ о распространеніи на него амнистіи, но ходатайство это было оставлено безъ уваженія.

Несмотря на всю ограниченность исключительныхъ полномочій, санкціонируемыхъ пріостановкою Habeas Corpus Акта, обращеніе къ этой мѣрѣ нерѣдко вызывало рѣшительныя возраженія и опасенія и всегда—стремленіе ограничить ея дѣйствіе возможно болѣе краткимъ періодомъ времени. Въ литературѣ часто можно встрѣтить утвержденіе, что пріостановка Habeas Corpus Акта производится обыкновенно на годичный срокъ, который и считается какъ бы нормальнымъ періодомъ дѣйствія этой мѣры. На самомъ же дѣлѣ это утвержденіе не имѣетъ за себя основаній. Чаще всего пріостановка издавалась на сроки гораздо менѣе продолжительные. Если случаи продленія пріостановокъ принимать за самостоятельные, то всѣ двадцать-два случая, по степени продолжительности, можно распредѣлить такъ: въ 12 случаяхъ продолжительность пріостановки не превышала 6 мѣсяцевъ (изъ нихъ въ четырехъ случаяхъ она не превышала двухъ мѣсяцевъ); въ 8 случаяхъ продолжительность ея колебалась отъ 6 мѣсяцевъ до 9 мѣс. 10 дней; въ одномъ случаѣ она достигла 11 мѣсяцевъ и, наконецъ, въ одномъ—превысила годичный срокъ (одинъ годъ и семь дней, въ 1722—1723 г.). Послѣдній случай представляетъ особенный интересъ въ томъ отношеніи, что годичный срокъ даже не можетъ считаться предѣльнымъ: во время преній, сопровождавшихъ вотированіе пріостановки 1722 г., оппозиція съ опасеніемъ указывала, что она, будучи принята на

свышегодичный срокъ, можетъ послужить въ другомъ случаѣ прецедентомъ для пріостановки на два года.

Ближайшій анализъ пріостановки Habeas Corpus Акта, въ сопоставленіи его съ осаднымъ положеніемъ по тѣмъ послѣдствіямъ, которыми оно сопровождается, не можетъ не привести къ заключенію, что между этими двумя институтами гораздо больше различія, чѣмъ сходства. Оба они, безъ сомнѣнія, являются мѣрами чрезвычайными, къ которымъ обращаются лишь въ случаяхъ исключительныхъ; но этимъ и ограничивается сходство между ними. Различіе же между ними весьма значительно и состоитъ не только въ деталяхъ, но и въ самомъ существѣ.

Основною чертою осаднаго положенія слѣдуетъ признать *репрессивный* характеръ его. Передавая исполнительную власть во всѣхъ ея важнѣйшихъ проявленіяхъ въ руки военной администраціи, надѣляя эту послѣднюю обширными полномочіями, неопредѣленность которыхъ дѣлаетъ ихъ de facto безпредѣльными и допускаетъ возможность безграничнаго произвола, отмѣняя гарантіи самыхъ существенныхъ правъ и санкціонируя всевозможныя изъятія и отступленія отъ законнаго порядка суда и управленія, осадное положеніе создаетъ цѣлую систему репрессіи; практическое примѣненіе ея, къ тому же, не встрѣчаетъ никакого контроля и фактически не сопряжено съ отвѣтственностью за злоупотребленія, ибо эта послѣдняя, существуя de jure, не можетъ имѣть серьезнаго значенія въ виду подсудности всякаго рода жалобъ на дѣйствія администраціи (и во Франціи, и въ Германіи) не общимъ, а административнымъ судамъ.

Пріостановка Habeas Corpus Акта, наоборотъ, не вноситъ рѣшительно никакихъ измѣненій въ обычную систему репрессіи, устанавливаемую общими законами страны. Эти послѣдніе и въ эпоху исключительныхъ условій остаются непреложною мѣрою всѣхъ дѣйствій администраціи, которой предстоитъ за всякое отступленіе отъ требованій закона нести обычную отвѣтственность передъ общими судами. Какъ мы видѣли, перспектива освобожденія ея отъ этой отвѣтственности не можетъ имѣть существеннаго значенія въ смыслѣ фактическаго расширенія полномочій. И во вся-

комъ случаѣ, хотя бы надежда на снятіе отвѣтственности и могла служить соблазномъ къ принятію произвольныхъ мѣръ, эти послѣднія всегда будутъ сдерживаемы въ скромныхъ границахъ, и не только въ силу ограниченности и полной опредѣленности даваемыхъ пріостановкою полномочій, но и особенно потому, что осуществленіе этихъ полномочій стоитъ подъ контролемъ независимаго суда, съ участіемъ присяжныхъ, и свободной печати.

Не внося измѣненій въ строй законнаго порядка суда и управленія, пріостановка Habeas Corpus Акта и не можетъ преслѣдовать никакихъ репрессивныхъ цѣлей. Основная черта ея—*предупредительный* характеръ, и въ этомъ именно состоитъ глубокое отличіе ея отъ осаднаго положенія, дѣлающее совершенно произвольнымъ отождествленіе или даже сближеніе этихъ институтовъ между собою.

Но если пріостановка Habeas Corpus Акта столь существенно отличается отъ осаднаго положенія, то не является-ли близкимъ къ нему другой институтъ, извѣстный въ англійскомъ правѣ подъ названіемъ Martial law, т. е. военнаго права или военнаго положенія, какъ его обыкновенно переводятъ. Но этимъ терминомъ обозначается нѣчто совершенно отличное отъ военнаго или осаднаго положенія въ обычномъ смыслѣ. Подъ Martial law въ англійскомъ правѣ разумѣется не что иное, какъ употребленіе военной силы для подавленія какого-либо серьезнаго нарушенія спокойствія. Право прибѣгать къ нему не есть чрезвычайное полномочіе, а присущая коронѣ и ея служителямъ, въ силу общаго права, власть, какъ одно изъ средствъ осуществленія задачъ управленія. Пользованіе этимъ правомъ стоитъ въ обычныхъ условіяхъ и границахъ отвѣтственности. Оно можетъ быть названо экстренною мѣрою администраціи лишь въ томъ смыслѣ, что прибѣгать къ ней возможно только въ крайнихъ случаяхъ.

Законодательная практика нѣкоторыхъ колоній вызвала въ 1867 г. авторитетное разъясненіе того, что подъ Martial law никоимъ образомъ не должно разумѣть чрезвычайнаго положенія, которое шло бы въ разрѣзъ съ обычнымъ законнымъ порядкомъ. Разъясненіе это сдѣлано было въ циркулярной депешѣ на имя губернаторовъ колоній. Указавъ на

то, что въ колоніи Антигоа изданъ былъ актъ, „который имѣетъ въ виду облечь исполнительное правительство постояннымъ правомъ пріостанавливать обыкновенное законодательство колоніи, устранять гарантіи жизни и собственности и заранѣе узаконять мѣры, которыя могутъ быть признаны способствующими поддержанію порядка военнымъ начальствомъ, обязаннымъ прекращать безпорядки“, депеша заявляетъ, что „это всецѣло противорѣчитъ духу англійскаго права“, и предлагаетъ озаботиться, чтобы упомянутый актъ былъ отмѣненъ законодательнымъ собраніемъ колоніи. Циркуляръ вмѣстѣ съ тѣмъ оговариваетъ, что въ этихъ указаніяхъ „правительства ея величества не должно быть усматриваемо безусловное воспрещеніе прибѣгать къ martial law, подъ давленіемъ крайнихъ обстоятельствъ и въ разсчетѣ на актъ о ненаказуемости. Однако оправданіе такого образа дѣйствій должно обусловливаться потребностью минуты, и губернаторъ никакими инструкціями не можетъ быть освобожденъ отъ обязанности, въ такихъ крайнихъ обстоятельствахъ, самому рѣшать, въ какомъ случаѣ отвѣтственность его будетъ больше, въ случаѣ примѣненія martial law, или въ случаѣ воздержанія отъ этого“.

Имѣвшія мѣсто въ исторіи Англіи пріостановки Habeas Corpus Акта могутъ быть раздѣлены на двѣ группы. Первую группу составляетъ рядъ пріостановокъ Habeas Corpus Акта, обусловленныхъ борьбою съ Якобитами,—приверженцами Іакова II и его потомства, которые не разъ пытались вызвать внутреннія замѣшательства, осложненныя поддержкою Франціи, съ цѣлью вернуть англійскій престолъ династіи Стюартовъ. Эти случаи относятся къ періоду 1689—1746 г.—Вторую группу образуетъ рядъ пріостановокъ, главнымъ мотивомъ которыхъ являлась борьба съ демократическимъ движеніемъ, принимавшимъ характеръ опасный, съ точки зрѣнія правительства, для интересовъ государственнаго и общественнаго спокойствія. Эти случаи относятся къ 1794—1818 г. [1].

---

[1] Можно отмѣтить также актъ о пріостановкѣ, изданный въ 1777 году по случаю борьбы съ американскими колоніями. Актъ этотъ стоитъ однако особнякомъ, тѣмъ болѣе, что дѣйствіе его даже вовсе не распространялось на Англію: онъ былъ изданъ по поводу войны съ американскими колоніями

Послѣ 1818 года Англія не практиковала этой мѣры: обычныя полномочія администраціи и, главнымъ образомъ, изложенныя нами ранѣе мѣры на случай безпорядковъ признавались вполнѣ достаточными средствами къ обезпеченію общественнаго спокойствія даже въ такія критическія эпохи, какъ агитація въ періодъ парламентской реформы 1832 года и во время движенія Чартистовъ.

Только что сказанное относится собственно къ Англіи и Шотландіи. Что же касается до третьей составной части Соединеннаго Королевства, Ирландіи, то въ ней въ теченіе XIX столѣтія пріостановка Habeas Corpus Акта практиковалась весьма часто. Кромѣ того, по отношенію къ ней примѣнялись неоднократно и другія исключительныя мѣры, подъ именемъ принудительныхъ актовъ (Coercion Acts), актовъ о предупрежденіи преступленій (Prevention of Crime Acts), объ охраненіи спокойствія (Peace Preservation Acts) и т. д. Эти мѣры, надѣляя администрацію чрезвычайными полномочіями, имѣютъ гораздо болѣе серьезныя послѣдствія. Какъ на примѣръ, можно указать на принудительный актъ 1881 года. Онъ предоставляетъ лорду-намѣстнику Ирландіи замѣнять, въ извѣстныхъ случаяхъ, судъ присяжныхъ особымъ судомъ, составляемымъ изъ трехъ главныхъ судей Ирландіи; для нѣкоторыхъ преступленій устанавливаетъ новыя, болѣе строгія наказанія; высшей администраціи предоставляется право воспрещать митинги, задерживать и конфисковать отдѣльные нумера газетъ, совершать домовые обыски, даже въ почное время, съ цѣлью отобранія оружія и т. п. Дѣйствіе этого и аналогичныхъ актовъ было ограничиваемо извѣстнымъ, заранѣе опредѣленнымъ промежуткомъ времени (обыкновенно, одинъ годъ). Какъ видно изъ

и имѣлъ въ виду задержаніе „лицъ, обвиняемыхъ или подозрѣваемыхъ въ преступленіяхъ государственной измѣны, совершенныхъ въ какой-либо изъ королевскихъ колоній или плантацій въ Америкѣ или въ открытомъ морѣ, или же въ пиратствѣ“. Для того, чтобы не было никакихъ сомнѣній относительно района дѣйствія этого акта, въ него включена была спеціальная статья о томъ, что постановленія этого акта не распространяются на какія-либо преступленія, совершенныя въ предѣлахъ королевства.—Впослѣдствіи въ теченіе пяти лѣтъ подрядъ были издаваемы акты о продолженіи пріостановки, каждый разъ на одинъ годъ до 1 Января 1783 года.

приведеннаго примѣра, эти исключительныя мѣропріятія болѣе приближаются къ обычнымъ послѣдствіямъ осаднаго положенія. Отъ него, однако, они рѣзко отличаются въ трехъ отношеніяхъ: во 1-хъ, они издаются каждый разъ особо, и характеръ ихъ обусловливается потребностями каждаго отдѣльнаго случая: во 2-хъ, исключительныя полномочія ввѣряются всегда органамъ гражданской власти, въ 3-хъ англійское законодательство не знаетъ военныхъ судовъ, расширеніе юрисдикціи которыхъ составляетъ неизбѣжное послѣдствіе осаднаго положенія въ другихъ государствахъ.

Чрезвычайныя мѣры въ Россіи.

Въ русскомъ законодательствѣ предусматриваются, съ одной стороны, чрезвычайныя мѣры, которыя могутъ быть принимаемы администраціей въ силу обыкновенныхъ полномочій, предоставляемыхъ ей общими законами, съ другой, исключительныя мѣры въ собственномъ смыслѣ, имѣющія временный характеръ и предусматриваемыя особыми законоположеніями. Первыя регулируются отчасти Уставомъ о предупрежденіи и пресѣченіи преступленій (Т. XIV Св. Зак. изд. 1890 г.), отчасти Сводомъ общихъ губернскихъ учрежденій (т. II ч. 1 Св. Зак.), вторыя особымъ положеніемъ о мѣрахъ къ охраненію государственнаго порядка и общественнаго спокойствія 14 августа 1881 года.

Въ силу 1-й ст. Уст. о предуп. и пресѣченіи преступленій, губернаторы, мѣстныя полицейскія учрежденія и, вообще, всѣ начальствующія мѣста и лица обязаны всѣми зависящими отъ нихъ средствами предупреждать и пресѣкать всякія дѣйствія, клонящіяся къ нарушенію общественнаго спокойствія, порядка, благочинія, безопасности. Къ мѣрамъ предупрежденія и пресѣченія преступленій законъ относитъ: отдачу подъ надзоръ полиціи, воспрещеніе жительства въ извѣстныхъ мѣстностяхъ, а также высылку иностранцевъ за границу. Эти мѣры въ нѣкоторыхъ случаяхъ могутъ быть примѣняемы безъ формальнаго производства суда, т. е. порядкомъ административнымъ. Для охраненія и возстановленія порядка, тишины и внутренней безопасности,

при недостаточности полицейскихъ средствъ, администраціи предоставляется право призывать войска.

Порядокъ призыва войскъ для содѣйствія гражданскимъ властямъ регулируется правилами Высочайше утвержденными 7 февраля 1906 г. Эти правила, сравнительно съ ранѣе дѣйствовавшими, отличаются большими подробностями въ отношеніи къ перечню случаевъ и основаній призыва войскъ, самой процедуры призыва, а также къ способамъ дѣйствія оружіемъ, при чемъ признано было нужнымъ особо оговорить, что „для предупрежденія неповинующейся толпы ни стрѣльба вверхъ, ни стрѣльба холостыми патронами не должна быть допускаема“ (прим. къ ст. 30 правилъ).

Войска могутъ быть призываемы для содѣйствія гражданскимъ властямъ лишь въ крайней необходимости и при недостаточности полицейскихъ средствъ. Вотъ перечень болѣе важныхъ случаевъ, въ которыхъ, при наличности указанныхъ условій, могутъ быть призываемы войска: для прекращенія угрожающихъ общественной безопасности народныхъ безпорядковъ, массовыхъ сопротивленій гражданскимъ властямъ и насильственнаго похищенія и разрушенія имущества (разгромовъ); для задержанія ушедшихъ арестантовъ и для поимки разбойниковъ и другихъ преступниковъ, при ихъ многочисленности или ожидаемомъ вооруженномъ сопротивленіи; для прекращенія безпорядковъ среди арестантовъ въ мѣстахъ заключенія, если средства тюремнаго надзора и стражи окажутся недостаточными; для преслѣдованія скопищъ вооруженныхъ контрабандистовъ, если наличныя силы пограничной или таможенной стражи окажутся недостаточными [1].

Право призыва войскъ принадлежитъ сенаторамъ во время производства ими ревизіи, генералъ-губернаторамъ,

---

[1] Кромѣ того войска могутъ быть призываемы въ слѣдующихъ случаяхъ: для содержанія карауловъ; для присутствованія при исполненіи судебныхъ приговоровъ; для содѣйствія судебнымъ властямъ; для сопровожденія казенныхъ имуществъ и транспортовъ; для охраненія благочинія при церковныхъ торжествахъ; при тушеніи всякаго рода пожаровъ, не исключая и лѣсныхъ, охранѣ имущества на пожарахъ, разлитіи рѣкъ, истребленіи вредныхъ животныхъ и насѣкомыхъ, землетрясеніяхъ и вообще явленіяхъ, угрожающихъ народными бѣдствіями.

губернаторамъ, градоначальникамъ, оберъ-полицеймейстерамъ. Этимъ лицамъ предоставляется право непосредственно обращаться съ требованіями о нарядѣ войскъ къ начальникамъ ближайшихъ гарнизона или войсковой части. Сверхъ того, съ согласія губернатора или градоначальника, могутъ вызывать войска слѣдующія должностныя лица: начальники мѣстной полиціи въ городахъ и уѣздахъ, начальники жандармскихъ полицейскихъ управленій желѣзныхъ дорогъ, начальники отдѣленій этихъ управленій и начальники важнѣйшихъ мѣстъ заключенія (къ числу такихъ мѣстъ отнесены С.-Петербургскій домъ предварительнаго заключенія, московская исправительная тюрьма, исправительныя арестантскія отдѣленія, пересыльныя и каторжныя тюрьмы и тюремные замки). Однако и эти лица, при крайней необходимости, не допускающей возможности ожидать требуемаго разрѣшенія, могутъ обращаться къ ближайшему начальнику воинской части съ требованіемъ о присылкѣ войскъ, при чемъ они доносятъ о томъ губернатору или градоначальнику.

Требованіе о призывѣ войскъ должно быть предъявлено письменно. Въ случаяхъ же, не терпящихъ отлагательства, требованія эти могутъ быть предъявляемы: 1) словесно или самимъ вызывающимъ воинскую часть или посланнымъ имъ довѣреннымъ лицомъ, при чемъ въ послѣднемъ случаѣ лицо, предъявившее требованіе, оставляется при части войскъ и слѣдуетъ вмѣстѣ съ нею до прибытія на мѣсто происшествія и разъясненія обстоятельствъ призыва войскъ, и 2) всякимъ инымъ способомъ, лишь бы начальникъ гарнизона или воинской части имѣлъ надлежащее убѣжденіе въ томъ, что требованіе о вызовѣ войскъ сдѣлано лицомъ, имѣющимъ на то право, и точно зналъ мѣсто, куда долженъ отправить войска. Въ этихъ случаяхъ требованія о вызовѣ войскъ должны быть подтверждены письменно не позже слѣдующаго дня.

При требованіи войскъ, призывающія ихъ власти должны сообщать, для чего именно необходимо содѣйствіе воинской части, примѣрную величину ея и прочія свѣдѣнія, разъясняющія положеніе дѣла. Окончательное опредѣленіе рода и количества посылаемыхъ войскъ зависитъ отъ усмо-

трѣнія военнаго или морского начальства. Недоразумѣнія между гражданскими и военными или морскими властями по вызову войскъ разрѣшаются командующими войсками въ округахъ. При нарядѣ войскъ для прекращенія массовыхъ безпорядковъ наблюдается, чтобы войска были наряжаемы въ составѣ не менѣе одной роты, эскадрона или сотни, а артиллерія въ составѣ не менѣе двухъ орудій.

Во всѣхъ случаяхъ вызова войскъ гражданскія власти выясняютъ прибывшему съ командой начальнику положеніе дѣла и указываютъ задачу, которая возлагается на войска.

Если ко времени прибытія войскъ, вызванныхъ на мѣсто безпорядковъ, послѣдніе не прекратятся, то гражданскія власти безъ замедленія, сдѣлавъ послѣднее увѣщаніе, уполномочиваютъ начальника команды выполнить тѣ мѣропріятія, которыя могутъ повести къ прекращенію безпорядка, разсѣянію толпы или захвату ея. При выполненіи этихъ мѣропріятій военное начальство распоряжается самостоятельно, пока не признаетъ свою задачу выполненною. Начальникъ команды, получивъ указанное полномочіе, дѣйствуетъ по своему усмотрѣнію всѣми тѣми способами, которые признаетъ соотвѣтственными положенію дѣла, прибѣгая и къ увѣщаніямъ, если таковыя будутъ признаны имъ возможными. При отсутствіи гражданскихъ властей на мѣстѣ безпорядковъ, начальникъ прибывшей команды обязанъ распорядиться по своему усмотрѣнію до прибытія гражданской власти.

Въ правилахъ 1906 г. изложены подробныя указанія о самомъ употребленіи оружія (холоднаго или огнестрѣльнаго). Оружіе можетъ быть употребляемо: 1) По передачѣ полномочій со стороны гражданскихъ властей и послѣ троекратнаго предупрежденія сигналомъ на трубѣ или барабанѣ—1) для разсѣянія неповинующейся толпы; 2) противъ толпы, препятствующей движенію войскъ. II) Не ожидая передачи полномочій со стороны гражданскихъ властей, но съ установленнымъ троекратнымъ предупрежденіемъ—противъ толпы, оскорбляющей войска словами.

Безъ всякаго предупрежденія и не ожидая передачи полномочій со стороны гражданскихъ властей оружіе можетъ быть употребляемо: 1) противъ толпы или арестантовъ, на-

падающихъ на войска или совершающихъ какія-либо враждебныя противъ нихъ дѣйствія; 2) противъ производящихъ въ присутствіи войска насилія надъ личностью, насильственное разрушеніе имущества (разгромъ), зажигательство или убійство; 3) противъ препятствующихъ или оказывающихъ сопротивленіе къ задержанію лицъ, подлежащихъ арестованію.

При этомъ оговорено, что для предупрежденія неповинующейся толпы ни стрѣльба вверхъ, ни стрѣльба холостыми патронами не должны быть дупускаемы. Дѣйствіе огнестрѣльнымъ оружіемъ должно быть допускаемо лишь въ случаѣ неизбѣжной необходимости, когда никакими другими способами нельзя прекратить безпорядокъ.

Во время дѣйствія войскъ гражданская власть сохраняетъ всѣ предоставленныя ей по закону права и возложенныя на нее обязанности, насколько они не касаются распоряженій дѣйствующими военными частями и не препятствуютъ достиженію опредѣленной цѣли.

Войска прекращаютъ свои дѣйствія по водворенію порядка лишь по распоряженію военнаго или морского начальства. Когда начальство это усмотритъ, что цѣль дѣйствія военной силы достигнута, то заявляетъ о томъ гражданской власти, которая, если безпорядокъ прекращенъ и новаго порученія не можетъ быть немедленно дано войскамъ, предоставляетъ имъ возвратиться съ мѣста дѣйствія въ свои квартиры.

Таковы, въ общихъ чертахъ, существеннѣйшія мѣры, которыя въ чрезвычайныхъ случаяхъ могутъ быть принимаемы въ силу обыкновенныхъ полномочій администраціи. Эти обыкновенныя полномочія часто однако признавались недостаточными и въ разное время они получали значительное расширеніе. Законодательство объ исключительныхъ мѣрахъ получило особенно сильное развитіе во второй половинѣ XIX стол., подъ вліяніемъ потребностей, вызванныхъ борьбою съ соціально-революціоннымъ движеніемъ. Въ 1881 году, вскорѣ послѣ злодѣянія 1-го марта, признано было необходимымъ [1] „подвергнуть совокупному пересмотру

[1] Высочайшій указъ Правительствующему Сенату 4-го сентября 1881 года.

всѣ временные законы, изданные въ послѣднее время, и начертать, взамѣнъ сихъ узаконеній, особое „Положеніе“, въ которомъ были бы указаны съ бо́льшею, чѣмъ нынѣ, точностью, съ одной стороны—предѣлы полномочій административныхъ начальствъ при чрезвычайныхъ обстоятельствахъ, а съ другой—сущность обязанностей, возлагаемыхъ на населеніе исключительными обстоятельствами государственной жизни“. Главнымъ мотивомъ къ составленію этого Положенія послужило то соображеніе, что „въ изданныхъ разновременно узаконеніяхъ для облегченія борьбы съ крамолой, сущность и предѣлы полномочій административныхъ начальствъ указаны не съ достаточною, въ семъ отношеніи, опредѣлительностью“. Составленный особою коммисіею проектъ, по разсмотрѣніи его въ Комитетѣ Министровъ, 14-го августа 1881 года получилъ Высочайшее утвержденіе и былъ опубликованъ подъ названіемъ: „Положеніе о мѣрахъ къ охраненію государственнаго порядка и общественнаго спокойствія“. Съ введеніемъ въ дѣйствіе нѣкоторыхъ частей этого Положенія, повелѣно, вмѣстѣ съ тѣмъ, прекратить дѣйствіе всѣхъ прочихъ исключительныхъ узаконеній [1].

Положеніе 14-го августа 1881 года состоитъ изъ 36-ти статей, распредѣленныхъ между пятью раздѣлами: I. Общія правила; II. Правила о положеніи усиленной охраны; III. Правила о положеніи чрезвычайной охраны; IV. Правила для мѣстностей, не объявленныхъ въ исключительномъ положеніи; V. Правила объ административной высылкѣ.

Въ интересахъ установленія единства въ правительственной дѣятельности по обезпеченію государственнаго порядка и общественнаго спокойствія, Положеніе сосредоточиваетъ въ рукахъ министра внутреннихъ дѣлъ „высшее направленіе дѣйствій къ охраненію его“. Средствами для осуществленія такого руководства являются: обязательность относящихся къ указаннымъ предметамъ требованій министра внутреннихъ дѣлъ, которыя „подлежатъ немедленному исполненію всѣми мѣстными начальствами“, право отмѣны

Высочайшій указъ 4-го сентября отмѣнилъ дѣйствіе 21-го узаконеній и правительственыхъ распоряженій, изданныхъ съ 1870 года.

тѣхъ распоряженій административныхъ начальствъ, „которыя будутъ признаны имъ несоотвѣтствующими цѣли“, право возбужденія, въ сокращенномъ законодательномъ порядкѣ, вопросовъ о принятіи новыхъ мѣръ и, наконецъ, право непосредственныхъ распоряженій въ опредѣленныхъ случаяхъ (ст. 1—3). „Въ тѣхъ случаяхъ, когда проявленія преступной дѣятельности лицъ, злоумышляющихъ противъ государственнаго порядка и общественной безопасности, принимаютъ въ отдѣльныхъ мѣстностяхъ столь угрожающій характеръ, что вызываютъ необходимость особыхъ мѣропріятій, направленныхъ къ прекращенію сихъ проявленій, мѣстности эти объявляются, въ установленномъ порядкѣ, въ исключительномъ положеніи“ (ст. 4). Положеніе устанавливаетъ двѣ степени чрезвычайныхъ мѣръ и опредѣляетъ признаки, свидѣтельствующіе о необходимости обратиться къ той или другой изъ нихъ. Положеніе объ усиленной охранѣ, представляющее собою низшую степень, можетъ быть объявляемо, „когда общественное спокойствіе въ какой-либо мѣстности будетъ нарушено преступными посягательствами противъ существующаго государственнаго строя или безопасности частныхъ лицъ и ихъ имуществъ или подготовленіемъ таковыхъ, такъ что для охраненія порядка примѣненіе дѣйствующихъ постоянныхъ законовъ окажется недостаточнымъ“. Положеніе же чрезвычайной охраны, какъ высшая степень исключительныхъ мѣръ, можетъ быть объявляемо тогда, когда указанными „посягательствами населеніе извѣстной мѣстности будетъ приведено въ тревожное настроеніе, вызывающее необходимость принятія исключительныхъ мѣръ для безотлагательнаго возстановленія нарушеннаго порядка“ (ст. 6).

Исключительныя положенія вводятся въ дѣйствіе чрезъ Высочайше утвержденное положеніе Совѣта Министровъ; но положеніе усиленной охраны можетъ быть примѣняемо и непосредственно министромъ внутреннихъ дѣлъ, а также и генералъ-губернаторами (съ утвержденія министра внутреннихъ дѣлъ), съ условіемъ немедленнаго о томъ донесенія Правительствующему Сенату и представленіемъ о принятой мѣрѣ на Высочайшее благоусмотрѣніе. При объявленіи исключительныхъ положеній должны быть въ точ-

ности опредѣляемы мѣстности, на которыя распространяется ихъ дѣйствіе. Срокъ дѣйствія положенія усиленной охраны—одинъ годъ; положенія чрезвычайной охраны—шесть мѣсяцевъ. Дѣйствіе ихъ однако можетъ быть продолжаемо на новые сроки, каждый разъ въ силу особаго положенія Совѣта Министровъ.

Введеніе въ дѣйствіе того и другого положенія влечетъ за собою слѣдующее. Въ общемъ, состояніе усиленной охраны характеризуется расширеніемъ власти органовъ администраціи. Высшимъ представителямъ ея, генералъ-губернаторамъ, губернаторамъ и градоначальникамъ, дается право издавать обязательныя постановленія по предметамъ, относящимся къ предупрежденію нарушенія порядка и безопасности, устанавливать за нарушеніе такихъ постановленій взысканія (арестъ не свыше 3-хъ мѣсяцевъ и штрафъ до 500 руб.), и дѣла по этимъ нарушеніямъ разрѣшать въ административномъ порядкѣ. Эти же органы получаютъ право: 1) воспрещать всякія народныя, общественныя и даже частныя собранія; 2) дѣлать распоряженія о закрытіи различныхъ торговыхъ и промышленныхъ заведеній; 3) воспрещать отдѣльнымъ личностямъ пребываніе въ мѣстностяхъ, объявленныхъ въ положеніи усиленной охраны. Отъ генералъ-губернаторовъ, а въ губерніяхъ, имъ не подчиненныхъ, отъ министра внутреннихъ дѣлъ зависитъ — передавать на разсмотрѣніе военныхъ судовъ отдѣльныя дѣла о преступленіяхъ, предусмотрѣнныхъ общими уголовными законами, когда они признаютъ это необходимымъ въ видахъ огражденія общественнаго порядка и спокойствія, для сужденія ихъ по законамъ военнаго времени, а также требовать разсмотрѣнія, при закрытыхъ дверяхъ, всѣхъ тѣхъ дѣлъ, публичное разсмотрѣніе которыхъ можетъ послужить поводомъ къ возбужденію умовъ и нарушенію порядка. Приговоры военныхъ судовъ по дѣламъ о государственныхъ преступленіяхъ, о сопротивленіи властямъ и т. д. утверждаются генералъ-губернаторами, а въ мѣстностяхъ, имъ не подчиненныхъ, командующими войсками.

Полномочія второстепенныхъ административныхъ органовъ также значительно расширяются. Мѣстные полицейскіе органы (исправники, полицеймейстеры, начальники

жандармскихъ управленій и ихъ помощники) получаютъ право производить предварительные аресты, не долѣе, однако, двухъ недѣль [1], всѣхъ лицъ, внушающихъ основательное подозрѣніе въ совершеніи государственныхъ преступленій или прикосновенныхъ къ нимъ, а также и въ принадлежности къ противозаконнымъ сообществамъ; имъ предоставляется также производить, во всякое время и во всѣхъ безъ исключенія помѣщеніяхъ, обыски и налагать аресты на всякаго рода имущества, указывающія на преступность дѣйствій или намѣреній заподозрѣннаго лица. Рядъ правилъ о положеніи усиленной охраны заключается постановленіемъ объ усиленной отвѣтственности административныхъ лицъ за бездѣйствіе власти: размѣръ установленныхъ взысканій можетъ быть повышенъ на одну и даже на двѣ степени, сравнительно съ высшей мѣрой ихъ.

Положеніе чрезвычайной охраны, кромѣ указанныхъ послѣдствій, влечетъ за собой дальнѣйшее расширеніе полномочій административныхъ властей. Генералъ-губернаторамъ могутъ быть присвоиваемы права главнокомандующихъ арміей въ военное время. Въ мѣстностяхъ, имъ не подчиненныхъ, назначаются особыя лица съ званіемъ главноначальствующаго. Сверхъ правъ, предоставляемыхъ положеніемъ усиленной охраны, съ введеніемъ положенія чрезвычайной охраны, эти высшіе административные органы получаютъ рядъ новыхъ правъ. Наиболѣе существенныя изъ нихъ: право изъятія изъ общей подсудности дѣлъ объ извѣстнаго рода преступленіяхъ и проступкахъ и предоставленіе ихъ вѣдѣнію военнаго суда или же подчиненіе ихъ административному разрѣшенію; право налагать секвестръ на недвижимыя и арестъ на движимыя имущества и доходы съ нихъ, въ тѣхъ случаяхъ, когда путемъ распоряженія такими имуществами или доходами съ нихъ достигаются преступныя цѣли; право подвергать въ административномъ порядкѣ лицъ заключенію въ тюрьмѣ или крѣпости или аресту на 3 мѣсяца или денежному штрафу до 3000 руб.

---

[1] Чины полиціи и жандармскаго корпуса обязаны безотлагательно доносить о заарестованіи мѣстному губернатору или градоначальнику, по письменому распоряженію которыхъ срокъ предварительнаго ареста можетъ быть продолженъ до одного мѣсяца со дня задержанія.

какъ за нарушеніе обязательныхъ постановленій, такъ и за проступки, изъятые изъ вѣдомства судовъ; право устранять отъ должности на время дѣйствія положенія чрезвычайной охраны чиновниковъ всѣхъ вѣдомствъ (за исключеніемъ занимающихъ должности первыхъ трехъ классовъ) и служащихъ по выборамъ въ сословныхъ, городскихъ и земскихъ учрежденіяхъ; право пріостанавливать и закрывать собранія сословныхъ, городскихъ и земскихъ учрежденій; право пріостанавливать періодическія изданія на время чрезвычайнаго положенія; право закрывать учебныя заведенія на срокъ не долѣе одного мѣсяца.

Одновременно съ объявленіемъ какой-либо мѣстности въ исключительномъ положеніи, въ другихъ смежныхъ губерніяхъ и областяхъ или даже во всѣхъ остальныхъ мѣстностяхъ государства могутъ быть въ силу положенія совѣта министровъ, введены правила, надѣляющія органы администраціи болѣе широкими полномочіями (начальникамъ полиціи и жандармскихъ управленій предоставляется подвергать лицъ, подозрѣваемыхъ въ совершеніи государственныхъ преступленій или въ прикосновенности къ нимъ, а равно въ принадлежности къ противозаконнымъ сообществамъ, предварительному аресту не болѣе семи дней и производить у такихъ лицъ обыски и выемки; расширяются также полномочія губернаторовъ и градоначальниковъ; министру внутреннихъ дѣлъ, по соглашенію съ министромъ юстиціи, предоставляется за преступленія государственныя, а также за вооруженное сопротивленіе властямъ, отъ правительства установленнымъ, или нападеніе на чиновъ войска и полиціи и на всѣхъ вообще должностныхъ лицъ, при исполненіи ими обязанностей службы или же вслѣдствіе исполненія этихъ обязанностей, коль скоро преступленія эти сопровождались убійствомъ или покушеніемъ на убійство, нанесеніемъ ранъ, увѣчій, тяжкихъ побоевъ или поджогомъ, предавать военному суду лицъ гражданскаго вѣдомства для сужденія ихъ по законамъ военнаго времени).

Одною изъ наиболѣе часто практикуемыхъ мѣръ, при дѣйствіи исключительнаго положенія, является высылка административнымъ порядкомъ лицъ, признаваемыхъ вредными для государственнаго и общественнаго спокойствія, въ

какую либо мѣстность Европейской или Азіатской Россіи, съ обязательствомъ безотлучнаго въ ней пребыванія въ теченіе назначеннаго срока. Подлежащая власть, убѣдившись въ необходимости высылки даннаго лица, представляетъ объ этомъ министру внутреннихъ дѣлъ съ подробнымъ объясненіемъ основаній къ принятію этой мѣры, а также предположеній о срокѣ высылки. Представленія этого рода разсматриваются въ особомъ совѣщаніи, образуемомъ при министрѣ внутреннихъ дѣлъ, подъ предсѣдательствомъ завѣдывающаго полиціей товарища министра, изъ четырехъ членовъ—двухъ отъ министерства внутреннихъ дѣлъ и двухъ отъ министерства юстиціи. Постановленія этого совѣщанія представляются на утвержденіе министра внутреннихъ дѣлъ. Для безвыѣзднаго пребыванія въ мѣстѣ, для высылки опредѣленномъ, устанавливается срокъ въ размѣрѣ отъ одного года до пяти лѣтъ.

Въ связи съ административною высылкою находится полицейскій надзоръ, учреждаемый по распоряженію административныхъ властей. Онъ регулируется постановленіями положенія комитета министровъ 12 марта 1882 г. (Прилож. II къ ст. 1 уст. о пред. и пресѣч. преступл.). Полицейскій надзоръ, какъ мѣра предупрежденія преступленій противъ существующаго государственнаго порядка, учреждается надъ лицами, вредными для общественнаго спокойствія, тѣмъ же порядкомъ, какой установленъ для административной высылки. Полицейскій надзоръ учреждается надъ административнымъ порядкомъ высланными въ силу самаго водворенія и на срокъ, для него опредѣленный, но онъ можетъ быть учрежденъ и надъ лицомъ въ мѣстѣ его жительства, на срокъ не свыше пяти лѣтъ.

Подвергнутыя полицейскому надзору лица подчиняются слѣдующимъ правиламъ.

Отъ поднадзорнаго отбираются документы о его званіи и видъ на жительство, взамѣнъ которыхъ ему выдается свидѣтельство на проживаніе въ назначенной ему мѣстности, безъ означенія однако въ немъ того, что данное лицо находится подъ надзоромъ полиціи. Поднадзорный не имѣетъ права, безъ надлежащаго разрѣшенія, отлучаться изъ опредѣленнаго ему мѣста. Временныя отлучки поднадзорнаго

могутъ быть разрѣшаемы по особо уважительнымъ причинамъ и при одобрительномъ поведеніи; въ предѣлахъ уѣзда— мѣстнымъ начальникомъ полиціи; въ предѣлахъ губерніи— губернаторомъ, въ другія губерніи — министромъ внутреннихъ дѣлъ. Такія отлучки могутъ быть разрѣшаемы только на извѣстный срокъ и въ точно опредѣленную мѣстность, безъ права останавливаться въ пути, за исключеніемъ случаевъ болѣзни или другихъ непреодолимыхъ причинъ, о чемъ поднадзорный долженъ немедленно заявить полицейскому начальству той мѣстности, гдѣ онъ былъ вынужденъ остановиться для удостовѣренія справедливости его заявленія и подлежащей отмѣтки на проходномъ свидѣтельствѣ, которое выдается ему передъ отправленіемъ его въ путь. Въ проходномъ свидѣтельствѣ обозначаются имя, отчество, фамилія и особыя примѣты даннаго лица, мѣсто, куда разрѣшена отлучка, срокъ, на который она разрѣшена, и указывается обязанность поднадзорнаго явиться не позже сутокъ со времени его прибытія на мѣсто отлучки къ мѣстной полицейской власти и предъявить ей это свидѣтельство. Кромѣ того, отлучающемуся поднадзорному выдается маршрутъ, въ которомъ точно и подробно описывается путь, по которому обязанъ слѣдовать поднадзорный. Передъ отправленіемъ въ путь и по возвращеніи изъ отлучки поднадзорный обязанъ явиться къ мѣстной полицейской власти, которая въ первомъ случаѣ дѣлаетъ отмѣтку о времени отправленія въ путь, а во второмъ — принимаетъ отъ него проходное свидѣтельство и маршрутъ. Поднадзорный можетъ быть возвращенъ изъ отлучки и ранѣе истеченія ея срока, если то будетъ признано необходимымъ лицами, разрѣшившими отлучку, или если поведеніе его въ мѣстѣ пременнаго пребыванія будетъ признано мѣстными властями предосудительнымъ.

Поднадзорный въ мѣстѣ своего жительства и временнаго пребыванія обязанъ являться въ полицію по первому ея требованію. Мѣстная полицейская власть имѣетъ право входа въ квартиру поднадзорнаго во всякое время. Полиціи предоставляется право производить у поднадзорныхъ обыски и выемки, но съ тѣмъ, чтобы о каждомъ произведенномъ ею обыскѣ или выемкѣ былъ составленъ протоколъ, съ изло-

женіемъ въ немъ какъ поводовъ къ этимъ дѣйствіямъ, такъ и ихъ послѣдствій.

Положеніе о полицейскомъ надзорѣ устанавливаетъ рядъ ограниченій по отношенію къ занятіямъ поднадзорныхъ. Они не могутъ состоять на государственной или общественной службѣ, но могутъ быть допускаемы къ письменнымъ занятіямъ по найму въ правительственныхъ и общественныхъ учрежденіяхъ, съ тѣмъ условіемъ, чтобы всякій разъ испрашивалось на то разрѣшеніе у министра внутреннихъ дѣлъ. Поднадзорные не могутъ быть учредителями, предсѣдателями и членами въ частныхъ обществахъ и компаніяхъ, а также предсѣдателями и членами конкурсныхъ управленій. Не могутъ быть они и опекунами и попечителями иначе, какъ съ особаго на то разрѣшенія министра внутреннихъ дѣлъ. Кромѣ того поднадзорнымъ воспрещаются: 1) всякая педагогическая дѣятельность; 2) принятіе къ себѣ учениковъ для обученія ихъ искусствамъ и ремесламъ; 3) чтеніе публичныхъ лекцій; 4) участіе въ публичныхъ засѣданіяхъ ученыхъ обществъ; 5) участіе въ публичныхъ сценическихъ представленіяхъ; 6) вообще всякаго рода публичная дѣятельность; 7) содержаніе типографій, литографій, фотографій, библіотекъ для чтенія и служба при нихъ въ качествѣ приказчиковъ, конторщиковъ, смотрителей или рабочихъ; 8) торговля книгами и всѣми принадлежностями и произведеніями тисненія; 9) содержаніе трактирныхъ и питейныхъ заведеній, а равно и торговля питіями. Далѣе лица поднадзорныя не могутъ быть принимаемы въ правительственныя, общественныя и частныя учебныя заведенія иначе, какъ съ особаго на то разрѣшенія министра внутреннихъ дѣлъ, даваемаго по соглашенію съ учебнымъ начальствомъ. Поднадзорные могутъ ходатайствовать по судебнымъ дѣламъ, относящимся только до нихъ самихъ, ихъ родителей, женъ и дѣтей. Врачебная, акушерская или фармацевтическая практика дозволяется поднадзорнымъ не иначе какъ съ разрѣшенія министра внутреннихъ дѣлъ. Всѣ остальныя, дозволенныя закономъ, занятія разрѣшаются поднадзорнымъ, но съ тѣмъ, что отъ мѣстнаго губернатора зависитъ воспретить поднадзорному избранное имъ занятіе, если оно служитъ ему средствомъ осуществленія его предосудитель-

ныхъ замысловъ или по мѣстнымъ условіямъ представляется опаснымъ для общественнаго порядка и спокойствія. О всякомъ такомъ воспрещеніи немедленно доводится до свѣдѣнія министра внутреннихъ дѣлъ, отъ котораго зависитъ отмѣнить это воспрещеніе, если онъ признаетъ то нужнымъ.

Министру внутреннихъ дѣлъ предоставляется въ каждомъ отдѣльномъ случаѣ воспрещать поднадзорному непосредственное полученіе имъ почтовой или телеграфной корреспонденціи. Послѣдняя, въ такомъ случаѣ, подлежитъ предварительному просмотру, въ губернскихъ городахъ — мѣстнаго начальника жандармскаго управленія, а въ уѣздныхъ — исправника, которымъ предоставляется задерживать письма и депеши въ случаѣ предосудительнаго ихъ содержанія; съ другой стороны, просмотру названныхъ лицъ подлежитъ и вся отправляемая поднадзорнымъ корреспонденція.

Поднадзорные, признанные заслуживающими своимъ поведеніемъ и образомъ жизни облегченія ихъ положенія, могутъ быть, по представленіямъ мѣстныхъ губернаторовъ и съ разрѣшенія министра внутреннихъ дѣлъ, освобождаемы отъ нѣкоторыхъ стѣснительныхъ для нихъ мѣръ надзора и отъ нѣкоторыхъ ограниченій въ отношеніи къ выбору занятій. Мѣстному губернскому начальству принадлежитъ право входить съ представленіями къ министру внутреннихъ дѣлъ объ отмѣнѣ надзора до истеченія срока, когда поднадзорный своимъ образомъ жизни и поведеніемъ представляетъ достаточное ручательство въ своемъ исправленіи.

За неисполненіе изложенныхъ правилъ и неявку къ сроку изъ разрѣшенной отлучки поднадзорные подвергаются аресту при полиціи: по постановленіямъ мѣстнаго начальника уѣздной или городской полиціи — на срокъ до трехъ сутокъ, по распоряженію мѣстнаго губернатора — до семи дней, по предписанію министра внутреннихъ дѣлъ — до одного мѣсяца и въ этомъ послѣднемъ случаѣ арестъ можетъ быть назначенъ при тюрьмѣ, даже если поднадзорный, по правамъ состоянія, подлежитъ аресту при полиціи.

Лица, высланныя подъ надзоръ полиціи, если не имѣютъ собственныхъ средствъ существованія, получаютъ отъ

казны пособіе на прожитіе, а также на одежду, обувь и бѣлье. Пособіе выдается также семействамъ высланныхъ подъ надзоръ, если они послѣдовали за высланными въ мѣста ихъ водворенія. Поднадзорные могутъ быть лишены пособія, если они уклоняются отъ занятій по лѣности, дурному поведенію или привычкѣ къ праздности. Поднадзорные, не имѣющіе средства къ существованію, а также ихъ семейства, въ случаѣ болѣзни, призрѣваются въ больницахъ гражданскаго вѣдомства на счетъ казны.—Освобожденное отъ надзора лицо и его семейство, въ случаѣ неимѣнія собственныхъ средствъ для отъѣзда изъ мѣста водворенія, имѣютъ право на пособіе отъ казны, если о способѣ препровожденія ихъ на родину не послѣдуетъ особаго распоряженія министра внутреннихъ дѣлъ.

„Положеніе (14 августа 1881 г.) о мѣрахъ къ охраненію государственнаго порядка и общественнаго спокойствія“ было издано въ качествѣ временной мѣры, срокомъ на три года. Впослѣдствіи однако оно было оставляемо въ силѣ на новые сроки и фактически оказалось дѣйствующимъ непрерывно съ 1881 года до настоящаго времени. При этомъ площадь примѣненія положенія все болѣе расширялась. Въ результатѣ—чрезвычайнымъ мѣрамъ приданъ былъ несвойственный имъ характеръ постояннаго орудія управленія, при чемъ неизбѣжными явились пагубныя послѣдствія такого неосторожнаго пользованія мѣрами исключительными и, по существу, кратковременными.

Пагубными эти послѣдствія оказались и для населенія, и для самой администраціи, расшатывая изо-дня въ день чувство и сознаніе законности, этого необходимѣйшаго регулятора благоустроеннаго общежитія.

Надѣленные обширными полномочіями и часто дискреціонною властью, органы администраціи мало заботились объ удержаніи себя и въ тѣхъ широкихъ предѣлахъ усмотрѣнія, которые намѣчаются исключительными законоположеніями. По свидѣтельству бывшаго министра внутреннихъ дѣлъ, графа Д. А. Толстого (въ 1888 году), полномочія, предоставляемыя этими законоположеніями — „понимаются столь широко, что, основываясь на нихъ, начальствующія лица, *пріостанавливая дѣйствіе постоянныхъ законовъ,* прино-

ровленныхъ къ обыкновеннымъ текущимъ потребностямъ, вводятъ, взамѣнъ упраздняемыхъ ими законовъ, обязательныя правила по части санитарной, медицинской полиціи, строительнаго устава и другимъ предметамъ, не имѣющимъ непосредственной связи съ задачею пресѣченія преступныхъ посягательствъ на законный порядокъ".

Имѣя такіе примѣры произвола въ дѣйствіяхъ высшихъ представителей администраціи, доходившихъ до пріостановленія и упраздненія своею властью законовъ, средніе и низшіе органы управленія проявляли столь же неумѣренное пользованіе своими обширными полномочіями въ области наложенія административныхъ взысканій, производства арестовъ, обысковъ и т. п. Постоянная дѣятельность внѣ предѣловъ и требованій закона подорвала во многихъ чинахъ администраціи всякое представленіе о границахъ ихъ власти и привела ихъ къ грубому произволу, подтачивавшему авторитетъ власти.

Съ другой стороны, въ населеніи, видѣвшемъ во многихъ проявленіяхъ власти господство произвола и безграничнаго усмотрѣнія и испытывавшемъ на себѣ всю тяготу такихъ пріемовъ управленія, постепенно утрачивалось представленіе о правомѣрности. Потребность въ законности, стремленіе къ порядку, основанному на разумномъ сочетаніи его требованій съ законными интересами и запросами развивающейся общественной жизни, оставались безъ удовлетворенія. Съ удлиненіемъ срока дѣйствія чрезвычайныхъ мѣръ и съ расширеніемъ площади ихъ примѣненія множились ряды недовольныхъ, росло и усложнялось броженіе въ умахъ и чувствахъ, создавалась благодарная почва для развитія крайнихъ возрѣній, которыя захватывали все болѣе широкіе круги населенія. Подъ покровомъ внѣшняго спокойствія, которое иногда казалось достигнутымъ политикою крутыхъ мѣръ, накоплялись горькія чувства неудовлетворенности и раздраженія, развилось недовѣріе и даже враждебное отношеніе къ органамъ власти.

Однако въ средѣ правительства не обнаруживалось стремленія вникнуть въ оцѣнку вредныхъ послѣдствій долговременнаго примѣненія чрезвычайныхъ мѣръ: онѣ оказывались только удобнымъ, для высшей администраціи, сред-

ствомъ достигнуть внѣшняго спокойствія. Лишь въ концѣ 1904 года впервые поставленъ былъ вопросъ о необходимости положить извѣстные предѣлы политикѣ исключительныхъ мѣръ. Именнымъ указомъ 12 Декабря 1904 года „о предначертаніяхъ къ усовершенствованію государственнаго порядка“ (въ пунктѣ 5) признано было неотложнымъ—„пересмотрѣть изданныя во времена безпримѣрнаго проявленія преступной дѣятельности враговъ общественнаго порядка исключительныя законоположенія, примѣненіе которыхъ сопряжено съ значительнымъ расширеніемъ усмотрѣнія административныхъ властей, и озаботиться при этомъ какъ возможнымъ ограниченіемъ предѣловъ мѣстностей, на которыя они распространены, такъ и допущеніемъ вызываемыхъ ими стѣсненій правъ частныхъ лицъ только въ случаяхъ, дѣйствительно угрожающихъ государственной безопасности“. При обсужденіи способовъ осуществленія этого пункта Именного указа 12 Декабря 1904 г. въ Комитетѣ министровъ было установлено, что исключительныя мѣры оказались несостоятельными въ области прямой задачи ихъ—„искорененіи крамолы“ и что онѣ привели ко многимъ вреднымъ послѣдствіямъ съ точки зрѣнія интересовъ правомѣрнаго управленія.—Коренной пересмотръ нашего законодательства о чрезвычайныхъ мѣрахъ полиціи безопасности составляетъ одну изъ главныхъ очередныхъ задачъ законодательства.

V. САНИТАРНАЯ И МЕДИЦИНСКАЯ ПОЛИЦІЯ [1].

Государственное значеніе санитарныхъ мѣръ.—Развитіе санитаріи.—Санитарныя мѣры въ Англіи и ихъ результаты.—Санитарное дѣло въ Германіи и во Франціи.—Развитіе санитарно-медицинской полиціи въ Россіи.—Древнее время.—Московская Русь.—Привлеченіе иностранныхъ врачей.—Первыя аптеки.—Аптекарскій приказъ.—Первые русскіе врачи.—Медицинская часть при Петрѣ Великомъ.—Современная организація санитарно-медицинской полиціи въ Россіи.—Врачебныя отдѣленія.—Земскія учрежденія.—Городскія общественныя управленія.—Успѣхи земской медицины.—Неудовлетворительность санитарныхъ условій.—Необходимость улучшенія ихъ.

Знаменитый англійскій государственный дѣятель, Дизраэли (лордъ Биконсфильдъ), въ одной изъ своихъ рѣчей высказалъ убѣжденіе въ томъ, что „общественное здравіе есть фундаментъ, на которомъ покоятся благоденствіе народа и могущество государства“, и что „забота о народномъ здравіи есть первый долгъ государственнаго дѣятеля“. Въ этихъ словахъ сказалось то сознаніе важности обезпеченія

[1] Jolly. Gesundheitswesen (Schönberg's Handbuch d. Polit. Oekon, томъ III, стр. 339—394).—L. v. Stein. Das Gesundheitswesen. Stuttg. 1882.—Martin. Etude sur l'administration sanitaire à l'étranger et en France. Par. 1885.—Paul Strauss. La croisade sanitaire. Par. 1902.—Emile Duclaux. L'hygiène sociale Par. 1902.—William Blake Odgers. Local Government. Lond. 1899.—М. И. Галанинъ. Санитарная организація въ западно-европейскихъ государствахъ. Часть I (Англія, Австрія, Германская Имперія, Италія и Франція). Спб. 1889.—Сводъ узаконеній и распоряженій правительства по врачебной и санитарной части въ Имперіи. Изданіе Медицинскаго Департамента. Три выпуска. Спб. 1895—1898.—Н. П. Загоскинъ. Врачи и врачебное дѣло въ исторіи Россіи. Каз. 1891.—Н. Новомбергскій. Врачебное строеніе въ до-Петровской Руси.-Томскъ, 1907.

здоровыхъ условій жизни, которое характеризуетъ собою отношеніе современнаго культурнаго государства къ вопросамъ народнаго здравія.

Въ нѣкоторой степени это сознаніе не было чуждо человѣчеству и въ прошлые вѣка. Слѣды извѣстной заботливости объ интересахъ здоровья находятся въ памятникахъ культуры древняго Египта и еще болѣе—древнихъ Евреевъ. Въ законодательствѣ Моисея встрѣчается длинный рядъ предписаній, имѣющій характеръ общественно-гигіеническій—таковы, напр., велѣнія: о воспрещеніи извѣстнаго рода пищи, о регламентаціи чистоты тѣла (въ особенности у женщинъ), соблюденіи чистоты лагерей или стоянокъ (зарываніе нечистотъ въ землю), мѣрахъ относительно прокаженныхъ и т. д. Предписанія эти были проникнуты, какъ и вообще все законодательство той эпохи, религіознымъ духомъ; при этомъ блюстителями исполненія указанныхъ мѣръ явились левиты.

Въ древней Греціи заботы объ охраненіи здоровья гражданъ опираются уже на раціональную основу болѣе правильнаго представленія о болѣзняхъ, развитаго благодаря ученію Гиппократа. Въ ученіяхъ Платона и Аристотеля о желательномъ устройствѣ государства выражается сознаніе необходимости особыхъ должностныхъ лицъ, которыя заботились бы о соблюденіи условій, оберегающихъ здоровье гражданъ.

Въ Римѣ здравоохраненіе занимало видное мѣсто въ ряду задачъ управленія. Римъ былъ осушенъ цѣлою сѣтью каналовъ, которые уносили нечистоты города въ cloaca maxima. Еще въ IV вѣкѣ до Р. Х. въ Римѣ былъ устроенъ первый водопроводъ, а въ концѣ перваго столѣтія въ немъ насчитывали уже девять водопроводовъ, доставлявшихъ чистую ключевую воду изъ отдаленной горной мѣстности, отчасти подземнымъ, отчасти надземнымъ путемъ при помощи аквадуковъ въ нѣсколько миль длины. Въ Римѣ организованъ былъ надзоръ за продажею хлѣба и другихъ съѣстныхъ припасовъ. Строительная и санитарная полиція имѣла свои органы въ лицѣ эдиловъ и цензоровъ.

Въ позднѣйшіе вѣка развитіе санитарной полиціи шло медленно, дѣлая большіе или меньшіе успѣхи лишь подъ

вліяніемъ чрезвычайныхъ эпидемій, получавшихъ сильное распространеніе.

Систематическая дѣятельность въ отношеніи къ обезпеченію здоровыхъ условій жизни представляетъ собою явленіе новаго времени—истекшаго XIX столѣтія, преимущественно второй его половины. Зарожденію системы санитарно-медицинской полиціи въ томъ широкомъ развитіи, какое она получила въ современныхъ культурныхъ государствахъ, содѣйствовали главнымъ образомъ два обстоятельства: 1) успѣхи въ области научной разработки медицины и въ особенности появленіе новой отрасли знаній — общественной гигіены; 2) успѣхи общественно-политическаго развитія западно-европейскихъ государствахъ, въ частности выразившіеся въ болѣе основательномъ пониманіи задачъ управленія, а также и въ болѣе энергическомъ осуществленіи этихъ задачъ, въ соотвѣтствіи съ тѣми потребностями, которыя выдвигались жизнью.

Гигіена, какъ наука, была создана работами многихъ поколѣній ученыхъ, занимавшихся изслѣдованіями болѣзней и способовъ ихъ предупрежденія; но особенно важное значеніе въ дѣлѣ научнаго построенія системы гигіены имѣлъ трудъ французскаго ученаго Мишеля Леви: „Трактатъ объ общественной и частной гигіенѣ“ (Michel Lévy — Traité d'hygiène publique et privée), въ 1844 г.

По словамъ проф. М. Я. Капустина, „всеобщее вниманіе ученаго міра, правительственныхъ и общественныхъ учрежденій къ вопросамъ гигіены вызвано было преимущественно общественными бѣдствіями. Холера 30-хъ и 40-хъ годовъ, и затѣмъ Крымская война сдѣлали для гигіены неизмѣримо болѣе, чѣмъ цѣлыя столѣтія заботъ о благѣ и долголѣтіи отдѣльныхъ лицъ. Со времени этихъ бѣдствій и правительства, и врачи Европы отчетливо сознали, что врачеваніе отдѣльныхъ лицъ совершенно недостаточно въ борьбѣ съ общественными бѣдствіями; что нужно изучать условія, способствующія заболѣванію и смертности въ массѣ населенія и прилагать общественныя мѣры для борьбы съ этими бѣдствіями. Мѣры, принятыя въ Англіи къ оздоровленію городовъ, изученіе вліянія нездоровыхъ жилищъ во Франціи и предпринятыя тамъ нововведенія въ больничной

гигіенѣ: наблюденія, сдѣланныя въ Крымскую войну въ арміяхъ русской и союзниковъ, а рядомъ съ этимъ крупные успѣхи естествознанія и медицины, труды Либиха, Вирхова, Клодъ-Бернара и другихъ корифеевъ естествознанія и медицины—все это, вмѣстѣ взятое, показало значеніе гигіены и постепенно придало ей то развитіе, въ которомъ она находится въ настоящее время. Гигіена сдѣлалась въ то же время, благодаря въ особенности иниціативѣ и трудамъ Петтенкофера, профессора въ Мюнхенѣ, наукой экспериментальной и заняла почетное и своеобразное положеніе на рубежѣ между медициной, обещественными науками и техническими знаніями. Новѣйшіе успѣхи бактеріологіи, связанные съ ученіемъ о заразныхъ болѣзняхъ, уяснили смыслъ многихъ эмпирическихъ данныхъ гигіены".

Въ числѣ факторовъ развитія санитарной полиціи едва ли не важнѣйшимъ долженъ быть признанъ ростъ городовъ, представляющій собою характернѣйшее явленіе культуры XIX вѣка. Въ началѣ вѣка во всей Европѣ насчитывалось 175 милліоновъ чел., при чемъ лишь въ 21 городѣ населеніе превышало 100 тысячъ; всѣ большіе города, вмѣстѣ взятые, насчитывали $4^1/_2$ милліона душъ, такъ что изъ 1.000 европейцевъ только 16 жили въ большихъ городахъ. Въ настоящее время населеніе одного Лондона превышаетъ $4^1/_2$ милліоновъ жит. Въ Англіи и Уэльсѣ за десятилѣтіе 1881—1891 гг. городское населеніе возрасло на $15,_3$%, сельское—только на 3_4%; въ городскихъ санитарныхъ округахъ Англіи живетъ въ настоящее время $71,_7$% всего населенія страны, въ сельскихъ—только 28_3%. Во Франціи, несмотря на общій слабый ростъ населенія, въ городахъ число жителей съ 1846 по 1896 г. почти удвоилось, тогда какъ сельское населеніе абсолютно уменьшилось (съ $26^3/_4$ на $23^1/_2$ милліоновъ). Въ Германіи, со времени франко-прусской войны, городское населеніе возрастало въ размѣрѣ 20% въ десятилѣтіе, между тѣмъ какъ сельское населеніе оставалось неподвижно. То же явленіе замѣчается и въ другихъ странахъ.

Ростъ городовъ, сосредоточеніе въ нихъ большого количества людей вызвали къ существованію, такъ сказать, новую отрасль знанія—искусство управленія городами съ весьма разнообразнымн и сложными задачами, въ ряду которыхъ

одно изъ первыхъ мѣстъ заняло обезпеченіе здоровыхъ условій жизни.

Для того, чтобы иллюстрировать значеніе мѣропріятій, принимаемыхъ въ этомъ отношеніи, достаточно указать на примѣръ Англіи, въ которой дѣло развитія санитарныхъ улучшеній достигло особенно значительныхъ размѣровъ.

Въ 1837 году, вскорѣ по восшествіи на престолъ королевы Викторіи, вступилъ въ дѣйствіе актъ о точной регистраціи смертныхъ случаевъ съ указаніемъ причинъ ихъ. Эта регистрація и послужила главнымъ основаніемъ для выясненія санитарныхъ условій. Данныя ея были регулярно публикуемы во всеобщее свѣдѣніе, обнаруживая, въ какихъ мѣстностяхъ смертность была особенно значительна, какія болѣзни захватывали наибольшее количество жертвъ, показывая, наконецъ, съ полною очевидностью, что большая или меньшая смертность находится въ прямомъ соотношеніи съ наличностью или отсутствіемъ здоровыхъ условій жизни.

Въ 1840 и 1843 г.г. Палатою Общинъ были назначены коммисіи для подробнаго изученія санитарныхъ условій въ различныхъ мѣстностяхъ страны, преимущественно въ городахъ. Доклады этихъ коммисій послужили основаніемъ для первой важной законодательной мѣры въ этой области— „акта объ общественномъ здравіи“ 1848 года. Въ силу его было создано особое управленіе — General Board of Health, которое должно было направлять дѣятельность мѣстныхъ органовъ по оздоровленію, при чемъ особое вниманіе обращалось на водоснабженіе, удаленіе нечистотъ, надзоръ за постройками, за продажею различныхъ припасовъ и т. д.

Въ послѣдующіе годы парламентомъ издано было еще значительное количество отдѣльныхъ законовъ по санитарной части, которые въ 1875 году были пересмотрѣны, дополнены и консолидированы въ обширномъ актѣ—Public Health Act 1875, являющемся какъ бы кодексомъ санитарнаго законодательства, предусматривающимъ и регулирующимъ всевозможныя детали. Центральнымъ органомъ, объединяющимъ управленіе санитарною частью, съ 1871 года служитъ Local Government Board — министерство мѣстнаго управленія, вѣдающее кромѣ того администрацію общественнаго призрѣнія.

О томъ, въ какихъ размѣрахъ и съ какою энергіею производятся въ Англіи санитарныя улучшенія, можно судить по слѣдующимъ цифровымъ даннымъ. Въ докладѣ, читанномъ на международной санитарной конференціи въ Римѣ въ 1885 году, д-ръ Торнъ-Торнъ сообщилъ, что размѣръ займовъ, заключенныхъ въ Англіи и Уэльсѣ (исключая Лондонъ, для производства различныхъ санитарныхъ улучшеній въ теченіе девяти лѣтъ, съ 1876 до 1884 г., превышаетъ въ среднемъ 6,250,000 фун. ст. въ годъ. Кромѣ того, обыкновенные ежегодные расходы на санитарную часть превышаютъ за тотъ же періодъ 2,500,000 ф. ст. въ годъ, при чемъ въ эту цифру не входятъ ни вознагражденіе санитарнаго персонала, ни проценты по займамъ. Такимъ образомъ, за девятилѣтній періодъ 1876—1884 г. въ Англіи на санитарныя улучшенія была израсходована огромная сумма въ 80 милл. ф. ст. (около 800 милліон. рублей).

Въ настоящее время могутъ быть съ полною наглядностью констатированы благіе результаты многолѣтнихъ усилій, направленныхъ на улучшеніе санитарныхъ условій: смертность населенія уменьшилась весьма значительно. Въ 1837—60 гг. въ Англіи на каждую тысячу жителей приходилось въ годъ $22,_5$ смертныхъ случая; въ 1871—80 гг.—$21,_3$ и въ 1891 — 1895 гг. всего $18,_8$. Значеніе этихъ цифръ съ наглядностью выступаетъ изъ слѣдующаго разсчета, показывающаго, сколько жизней сберегается въ настоящее время, благодаря произведеннымъ санитарнымъ улучшеніямъ. Въ 1895 году въ Соединенномъ Королевствѣ умерло 735,000 чел. Если предположить прежній процентъ смертности ($22^1/_2$ на 1,000), то число умершихъ въ 1895 г. было бы 881,000 чел. Такимъ образомъ, благодаря санитарнымъ улучшеніямъ, въ названномъ году страна сберегла 146,000 чел., или 400 чел. ежедневно.

Съ улучшеніемъ санитарныхъ условій уменьшилась заболѣваемость населенія, что также имѣетъ важное значеніе, какъ видно изъ слѣдующаго разсчета. По мнѣнію д-ра Фарра, одного изъ авторитетныхъ дѣятелей въ области санитарнаго управленія, число больныхъ въ каждый данный день года, при нормальныхъ условіяхъ, равняется удвоенному числу смертныхъ случаевъ за годъ. Такимъ

образомъ, число больныхъ въ Соединенномъ Королевствѣ, примѣнительно къ даннымъ о смертности въ 1895 г., можетъ быть опредѣлено въ 1,470,000; между тѣмъ, при прежнихъ санитарныхъ условіяхъ оно составляло бы 1,762,000 и, слѣдовательно, теперь больныхъ въ среднемъ на 292,000 чел. меньше. Полагаютъ, что каждый больной составляетъ для страны потерю въ 2 шилл. въ день. Такимъ образомъ, благодаря санитарнымъ улучшеніямъ, сократившимъ заболѣваемость, страна сберегаетъ 29,000 ф. ст. ежедневно, или $10^1/_2$ милліоновъ ф. ст. въ годъ.

Отсюда видно, что, помимо иныхъ соображеній, даже съ экономической точки зрѣнія, результаты санитарныхъ улучшеній съ избыткомъ окупаютъ огромные расходы на нихъ.

Значеніе санитарныхъ улучшеній, произведенныхъ за рядъ десятилѣтій въ Англіи, особенно рельефно выступаетъ изъ статистики заразныхъ болѣзней, которыя уже не встрѣчаютъ въ ней особенно благопріятныхъ условій для своего распространенія. Такъ, развитіе туберкулоза въ различныхъ формахъ за время съ 1851 г. по 1897 г. упало на 45%; тогда какъ въ С.-Петербургѣ умираетъ отъ туберкулоза на 10,000 жит. 44,10, въ Москвѣ — 45,68, въ Вѣнѣ — 42,72 въ Лондонѣ — всего 17,68. То же явленіе замѣчается въ отношеніи скарлатины и тифа: смертность отъ скарлатины въ Англіи, составлявшая въ 1860—1869 гг. 1,078 на милліонъ жителей, въ 1890 — 1899 г. упала до 200; смертность отъ тифа за то же время понизилась съ 895 до 146.

Не въ одной Англіи заботы о созданіи здоровыхъ условій жизни составляютъ предметъ вниманія въ системѣ внутренняго управленія. Во Франціи и въ Германіи въ послѣднія десятилѣтія это дѣло также получило широкое развитіе, особенно со времени созданія высшихъ установленій, призванныхъ направлять дѣятельность государственныхъ и общественныхъ учрежденій въ области санитарной полиціи. Въ Германіи такимъ высшимъ установленіемъ является созданное въ 1876 г. общеимперское Германское санитарное управленіе (Kaiserliches Gesundheitsamt), при чемъ, однако, отдѣльныя союзныя государства имѣютъ свою самостоятельную организацію санитарно-медицинскихъ учрежденій. Во Франціи высшее завѣдываніе этимъ дѣломъ сосредото-

чивается въ такъ наз. Direction de l'assistance et de l'hygiène publique (управленіе общественнымъ призрѣніемъ и общественною гигіеною), входящемъ въ составъ министерства внутреннихъ дѣлъ.

Во Франціи знаменательнымъ моментомъ въ развитіи санитаріи является изданіе закона 19 февраля 1902 года „объ охраненіи народнаго здравія". Этотъ законъ создаетъ систему мѣръ, направленныхъ къ обезпеченію санитарныхъ улучшеній на всей площади Франціи. Важнѣйшія постановленія закона состоятъ въ слѣдующемъ.

Въ каждой коммунѣ долженъ былъ изданъ санитарный регламентъ, предусматривающій, во 1-хъ, мѣры въ видахъ предупрежденія и пресѣченія передаваемыхъ болѣзней, въ особенности мѣры дезинфекціи или даже уничтоженія предметовъ, находившихся въ пользованіи больныхъ или запачканныхъ ими, и вообще всякихъ предметовъ, могущихъ служить къ распространенію заразы; во 2-хъ, мѣры къ обезпеченію здороваго состоянія домовъ и ихъ принадлежностей, вообще всякихъ жилыхъ помѣщеній, въ особенности же мѣры обезпеченія водою, годною для питья, и удаленія нечистотъ. — Законъ 1902 г. устанавливаетъ обязательность предохранительнаго оспопрививанія въ теченіе перваго года жизни и обязательность ревакцинаціи въ теченіе одиннадцатаго и двадцать перваго года жизни. — Если въ теченіе трехъ лѣтъ сряду число смертныхъ случаевъ въ коммунѣ превышаетъ цифру средней смертности во Франціи, префектъ обязанъ поручить департаментскому гигіеническому совѣту произвести разслѣдованіе о санитарныхъ условіяхъ коммуны. Если такое разслѣдованіе установитъ, что санитарное положеніе коммуны вызываетъ необходимость заботъ по оздоровленію мѣстности, а именно, что она не обезпечена годною для питья водою хорошаго качества и въ достаточномъ количествѣ, или что, за отсутствіемъ стока для жидкихъ нечистотъ, послѣднія образуютъ скопленія, префектъ, по предъявленіи коммунѣ требованія, если послѣднее окажется недѣйствительнымъ, предлагаетъ департаментскому гигіеническому совѣту обсудить полезность и характеръ работъ, представляющихся необходимыми. Если департаментскій гигіеническій совѣтъ выскажетъ заключеніе про-

тивъ осуществленія работъ или если со стороны коммуны послѣдуетъ возраженіе, префектъ представляетъ постановленіе совѣта министру внутреннихъ дѣлъ, который, если признаетъ это нужнымъ, передаетъ вопросъ на обсужденіе совѣщательнаго комитета общественной гигіены. Послѣдній производитъ разслѣдованіе, результаты котораго оглашаются въ общее свѣдѣніе въ подлежащей коммуиѣ. На основаніи заключеній департаментскаго гигіеническаго совѣта и совѣщательнаго комитета общественной гигіены, префектъ предлагаетъ коммунѣ составить проектъ работъ и приступить къ нимъ. Если въ мѣсячный срокъ по предъявленіи этого требованія муниципальный совѣтъ не обяжется исполнить его или если, въ трехмѣсячный срокъ, онъ не приметъ никакихъ мѣръ къ осуществленію работъ, особый декретъ президента республики, издаваемый по обсужденіи вопроса въ государственномъ совѣтѣ, предписываетъ произвести работы на указываемыхъ въ немъ условіяхъ. Расходы по нимъ могутъ быть возложены на коммуну не иначе, какъ въ силу особаго закона.—Изъ другихъ постановленій закона 1902 г. важное значеніе имѣютъ мѣры обезпеченія здоровыхъ условій жилыхъ помѣщеній, а также мѣры въ отношеніи къ обезпеченію надлежащей санитарной организаціи. Въ городахъ съ населіемъ въ 20.000 и болѣе жит. учреждаются „санитарныя бюро“ (bureau d'higiène), въ качествѣ муниципальнаго органа; департаменты дѣлятся на санитарные округа съ „санитарною коммисіею“ въ каждомъ изъ нихъ, а въ главномъ городѣ департамента существуетъ „департаментскій гигіеническій совѣтъ“. Высшимъ совѣщательнымъ органомъ санитарнаго управленія является „совѣщательный комитетъ общественной гигіены“.

Развитіе санитарно-медицинской полиціи въ Россіи.

Въ Россіи эта отрасль внутренняго управленія еще не достигла того развитія, какое характеризуетъ наиболѣе культурныя государства западной Европы. Болѣе значительные успѣхи въ этомъ отношеніи сдѣланы были лишь въ послѣднія десятилѣтія благодаря, главнымъ образомъ,

дѣятельности органовъ земскаго и городского самоуправленія. Зачатки стремленій обезпечить медицинскую помощь усматриваются однако уже въ древнюю эпоху.

Появленіе врачебнаго искусства въ старой Руси было однимъ изъ послѣдствій принятія христіанства. По словамъ проф. Н. П. Загоскина [1]), появившись въ нашемъ отечествѣ, христіанство приняло дѣло врачеванія подъ свое непосредственное покровительство. Церковный уставъ св. Владиміра объявляетъ больницы—церковнымъ учрежденіемъ, а самихъ „лечцовъ", т. е. врачей—людьми церковными, богадѣльными, подвѣдомственными епископу.

Христіанство было перенесено къ намъ изъ Византіи. Изъ Византіи же перешло въ Русь и воззрѣніе на врачебное дѣло, какъ на предметъ ближайшаго вѣдѣнія и попечительства церкви. Въ Византіи врачебное дѣло, какъ это было въ извѣстную пору жизни и въ западной Европѣ, ютилось, главнымъ образомъ, при монастыряхъ и церквахъ, и монахи считали врачеваніе больныхъ дѣломъ своего подвижническаго призванія. Такой же порядокъ вещей складывается и у насъ послѣ введенія христіанства.

Въ этомъ отношеніи Печерскій монастырь явился послѣдователемъ славнаго греческаго монастыря — Аѳонской Горы, гдѣ, при императорѣ Романѣ, была устроена св. Аѳанасіемъ „больница больныхъ ради". Первые иноки нашего Печерскаго монастыря пришли съ Аѳона и перенесли съ собою оттуда врачебныя знанія, которыя и не преминули насадить въ русской обители.

Больницы заводились духовенствомъ и по другимъ областямъ русскимъ; такъ, Никоновская лѣтопись свидѣтельствуетъ, что въ XI вѣкѣ (1091 г.) митрополитъ Ефремъ поставилъ въ Переяславлѣ „строеніе банное", устроилъ больницы и поставилъ къ нимъ врачей, которые подавали „всѣмъ приходящимъ безвозмездно врачеваніе".

Но уже въ XI вѣкѣ, наряду съ церковно-монастырскою медициною, существовала на Руси и медицина свѣт-

---

[1] Н. П. Загоскинъ. Врачи и врачебное дѣло въ исторіи Россіи. Каз. 1891 г. Изъ этой работы заимствованы нами данныя о развитіи медицинскаго дѣла въ Россіи до начала XVIII в.

ская, мірская, отграничивавшаяся какъ отъ монастырской медицины, такъ и отъ языческаго кудесничества, знахарства, которое строго и упорно преслѣдовалось и церковью, и княжескою властью. Это, до извѣстной степени, уже зачатки будущей научной медицины, имѣющіе въ своей основѣ не суевѣрное поклоненіе таинственнымъ силамъ природы, но болѣе или менѣе сознательное знакомство съ вредными и благопріятными вліяніями природы на человѣческій организмъ, а также съ извѣстными средствами, способными регулировать эти вліянія.

Несомнѣнно, что въ эпоху великаго князя Ярослава Владиміровича на Руси существовали вольные врачи и вольная врачебная практика — практика „возмездная", въ противоположность „безмездной" церковной медицинѣ, ютившейся подъ сѣнью монастырей. Такъ называемая „Краткая Русская Правда", относящаяся ко второму десятилѣтію XI вѣка, упоминаетъ о такихъ врачахъ: человѣкъ, которому нанесена кѣмъ-либо рана, имѣетъ право требовать съ обидчика 3 гривны пени и, сверхъ того, еще особое вознагражденіе лекарю, который будетъ лечить эту рану („ . . . . . взяти ему за обиду 3 гривны, а летцю мзда"). Позднѣйшіе списки Русской Правды называютъ это вознагражденіе „лечебнымъ", такъ какъ оно предназначается на излеченіе ранъ, и опредѣляютъ размѣръ его въ одну гривну при трехъ гривнахъ пени, которая взимается за самое преступленіе.

Эти врачи, о которыхъ упоминается въ актахъ XI и XII вѣковъ, появились на Руси, вѣроятно, изъ Византіи.

Вмѣстѣ съ новою религіею, Византія передала намъ свою книжность, свои идеалы, свои традиціи: она не могла не передать намъ и своихъ медицинскихъ знаній въ лицѣ врачей, которые должны были появиться въ Кіевѣ уже въ свитѣ царевны греческой Анны, супруги перваго русскаго христіанскаго князя св. Владиміра. Черезъ посредство Булгарскаго царства могли проникнуть къ намъ и начала арабской медицины: арабскіе врачи славились въ ту пору своимъ искусствомъ врачеванія.

Съ эпохи великаго князя Ярослава I завязываются у насъ сношенія съ западною Европою; извѣстно, что дочь

Ярослава Анна была за-мужемъ за королемъ французскимъ Генрихомъ I. Возможно, что эти сношенія повлекли за собою прибытіе въ Русь иноземныхъ мастеровъ и другихъ знающихъ людей, среди которыхъ могли быть и врачи.

Таковы были зачатки врачебнаго дѣла, положенные въ удѣльно-вѣчевую эпоху русской исторической жизни.

Общественный и умственный регрессъ, характеризующій собою эпоху татарскаго ига, отразился и на постановкѣ врачебнаго дѣла. Развившіеся въ XI — XII вѣкахъ зачатки свѣтской медицины глохнутъ въ эту эпоху; вмѣстѣ съ книжностью медицина всецѣло удаляется въ монастыри.

Только со времени великаго князя Іоанна III-го, свергнувшаго татарское иго, начинается возрожденіе многихъ остававшихся въ застоѣ сторонъ внутренней жизни русскаго народа и вмѣстѣ съ тѣмъ возрожденіе у насъ свѣтской медицины. Въ то же время кладется твердое начало нашимъ сношеніямъ съ Западною Европою, откуда начинаютъ проникать къ намъ знанія и различнаго рода искусства.

Весьма важное вліяніе оказалъ въ послѣднемъ отношеніи бракъ Іоанна III-го съ греческою царевною Софіею Палеологъ. За двадцать лѣтъ передъ тѣмъ пала завоеванная турками Византійская Имперія; все, что было въ Греціи интеллигентнаго, эмигрировало изъ Константинополя въ другія страны и, главнымъ образомъ, въ Италію. Весьма естественно, что многимъ изъ этихъ эмигрантовъ представлялось вполнѣ удобнымъ переселиться въ единовѣрную Москву, вслѣдъ за царевною Софіею; и, дѣйствительно, мы имѣемъ лѣтописныя и иныя указанія на то, что при московскомъ дворѣ греческій элемэнтъ дѣлается весьма значительнымъ въ послѣдней трети XV-го вѣка.

Великій князь Іоаннъ III былъ расположенъ пользоваться услугами иноземныхъ мастеровъ вообще. Онъ ихъ дѣятельно привлекалъ на свою службу, и при немъ встрѣчаемъ мы въ Москвѣ иностранныхъ зодчихъ, инженеровъ, артиллеристовъ, литейщиковъ, серебрянниковъ, денежнаго дѣла мастеровъ и, наконецъ, врачей. Въ 1400-мъ году в. к. Іоаннъ III, отправляя къ австрійскому императору посольство, поручаетъ посламъ просить императора о присылкѣ въ Москву опытнаго и искуснаго врача.

Первое упоминаніе о врачѣ въ царствованіе Іоанна III-го встрѣчается подъ 1483-мъ годомъ. Въ этомъ году прибылъ на службу къ великому князю врачъ, котораго лѣтописи называютъ Антономъ Нѣмчиномъ. Іоаннъ держалъ этого врача въ большой чести, что не избавило его, впрочемъ, отъ весьма печальной участи. Вскорѣ занемогъ находившійся въ Москвѣ татарскій царевичъ Каракача; Антону Нѣмчину велѣно было лечить его. Леченіе было неудачно: царевичъ умеръ. Неизвѣстно какими мотивами руководствовался въ данномъ случаѣ великій князь, но онъ велѣлъ выдать Антона головою сыну умершаго; татары свели несчастнаго врача на Москву-рѣку и здѣсь подъ мостомъ зарѣзали его. Эта кровавая расправа породила настоящую панику среди московскихъ служилыхъ иностранцевъ. Одинъ изъ самыхъ видныхъ представителей послѣднихъ, извѣстный зодчій и инженеръ Аристотель-Фіоравенти, „боясь,—какъ говоритъ лѣтописецъ,—того же“, сталъ проситься у великаго князя на родину; въ отвѣтъ на эту просьбу Іоаннъ приказалъ конфисковать все имущество несчастнаго итальянца, а самого его посадить подъ стражу.

Участь Антона Нѣмчина не совершенно отбила, однако же, у иноземцевъ охоту нести въ Москвѣ врачебную службу. Въ 1490-мъ году ко двору Іоанна III пріѣзжаетъ новый врачъ—мастеръ Леонъ Жидовинъ изъ Венеціи. Недолго практиковалъ и этотъ новый врачъ. Неудачное леченіе сына великаго князя сопровождалось жестокою расправою: врача посадили въ тюрьму, а по истеченіи сорока дней съ кончины князя Іоанна—свели на Болвановку и отрубили ему голову.

Такова была печальная судьба двухъ первыхъ, послѣ татарщины, иноземныхъ врачей, которымъ суждено было положить начало возрожденію врачебнаго дѣла въ нашемъ отечествѣ. Несмотря на это, дѣло не заглохло.

При сынѣ и преемникѣ Іоанна III, великомъ князѣ Василіи Іоанновичѣ, который, подобно отцу своему, дѣятельно заботился о привлеченіи въ свою службу иностранцевъ,—мы видимъ въ Москвѣ трехъ иноземныхъ врачей.

Въ эпоху Іоанна Грознаго было нѣсколько случаевъ приглашенія на русскую службу иностранныхъ врачей, преимущественно изъ Англіи. Къ тому же царствованію отно-

сится и основаніе въ Москвѣ первой аптеки, первоначально разсчитанной на удовлетвореніе потребностей царскаго двора.

Начало XVII-го столѣтія отмѣчено явленіемъ весьма знаменательнымъ въ исторіи русской медицины, а именно учрежденіемъ Аптекарскаго приказа, т. е. центральнаго правительственнаго установленія, въ которомъ сосредоточилось вѣдѣніе всего врачебнаго дѣла: созданіемъ его внесена была извѣстная система въ сферу попеченія о народномъ здравіи.

Внутренняя организація Аптекарскаго приказа была аналогична организаціи и всѣхъ другихъ приказовъ Московскаго государства. Аптекарскому приказу придавалось весьма важное значеніе, что видно изъ того, что во главѣ этого учрежденія всегда стояли весьма заслуженные бояре, пользовавшіеся особымъ довѣріемъ государей. Ему былъ подвѣдомственъ обширный контингентъ лицъ, прикосновенныхъ къ врачебному дѣлу. Въ составъ этого персонала входили слѣдующія должностныя лица:

1. Доктора. Подъ докторами разумѣлись, собственно, врачи-терапевты, лечившіе внутреннія болѣзни.

2. Лекаря, т. е. хирурги,—какъ они и называются въ иностранныхъ подлинникахъ дѣлъ Аптекарскаго приказа. Лекаря всегда строго отграничивались отъ докторовъ. Такъ, когда въ 1623 году нѣсколько врачей были командированы для освидѣтельствованія внутренней болѣзни бывшей царской невѣсты, дѣвицы Маріи Хлоповой, то лекарь Балсырь, находившійся въ этой комиссіи, объявилъ,—„что онъ мимо дохтура лечить не умѣетъ: тое болѣзнь знаютъ дохтура, а онъ, лекарь, того не знаетъ“.

3. Аптекаря, завѣдывающіе царскими аптеками. Въ подчиненіи имъ находился низшій фармацевтическій персоналъ, какъ-то: алхимисты, дистиляторы („водочные перепущики“), аптекарскіе ученики и травники, собиравшіе для потребностей царскихъ аптекъ различныя цѣлебныя травы.

4. Окулисты, т. е. глазные врачи и вмѣстѣ съ тѣмъ, по всей вѣроятности,—оптики.

5. Цирульники („барберы“), рудометы (кровопускатели), костоправы и подъ-лекари—составлявшіе низшій врачебный персоналъ.

6. Часовыхъ дѣлъ мастера, которые почему-то также

числились въ вѣдомствѣ Аптекарскаго приказа.—Затѣмъ въ Аптекарскомъ приказѣ вѣдался цѣлый рядъ другихъ лицъ, отправлявшихъ при немъ различныя обязанности, напримѣръ: переводчики, огородники, сторожа и т. п.

Всѣ упомянутыя лица вѣдались всецѣло Аптекарскимъ приказомъ; онъ принималъ ихъ на службу, назначалъ имъ жалованье, распредѣлялъ между ними обязанности, увольнялъ ихъ отъ службы; здѣсь же вѣдались всѣ эти лица судомъ и расправою, такъ что Аптекарскій приказъ принималъ по отношенію къ нимъ характеръ судебнаго установленія.

Аптекарскій приказъ имѣлъ свой собственный бюджетъ доходовъ и расходовъ. Доходы получались изъ средствъ, отчислявшихся для его содержанія отъ другихъ приказовъ, главнымъ образомъ, изъ Приказа Большого Дворца и Приказа Большой Казны, а во второй половинѣ XVII столѣтія, когда была учреждена въ Москвѣ Новая аптека, для продажи изъ нея лекарствъ частнымъ лицамъ, у Аптекарскаго приказа образовался свой собственный и довольно значительный источникъ доходовъ.

Кромѣ врачебнаго и административнаго персонала, въ ближайшемъ подчиненіи Аптекарскому приказу находились двѣ московскія аптеки—Старая и Новая.

Первая изъ нихъ была учреждена въ концѣ XVI-го вѣка, и основаніе ея находится въ связи съ прибытіемъ въ Москву аптекаря Джемса Фрэншама, вмѣстѣ съ докторомъ Робертомъ Якобомъ и другими спеціалистами врачебнаго дѣла. Вторая аптека—Новая—основана была не ранѣе второй половины XVII-го вѣка.

Старая царская аптека была учрежденіемъ съ весьма ограниченнымъ кругомъ дѣйствія: она была основана для потребностей царскаго двора. Только въ началѣ второй половины XVII-го столѣтія стала допускаться продажа изъ этой аптеки лекарствъ частнымъ лицамъ; до этого же времени полученіе ихъ частными лицами было обставлено большими формальностями: для этого требовалось челобитье на имя государя, на каковое могли отваживаться, конечо, лишь служилые люди высшихъ чиновъ. Отпускались изъ царской аптеки лекарственныя вещества и для знатныхъ иностран-

цевъ, пріѣзжавшихъ въ Москву. Такъ, до нашихъ дней сохранилось цѣлое дѣло Аптекарскаго приказа объ отпускѣ снадобій для двора находившагося въ 1644 году въ Москвѣ королевича Вольдемара; эти снадобья отпускались по латинскимъ и нѣмецкимъ рецептамъ, доставлявшимся въ Аптекарскій приказъ за подписью придворнаго маршала высокаго гостя.

Особенно сложною процедурою былъ обставленъ отпускъ изъ аптеки лекарствъ для царя или членовъ семьи. „Отборныя“ врачебныя средства, которыя могли быть „пристойными про великаго государя“—хранились въ аптекѣ въ особой комнатѣ („особенно въ казенкѣ“), находившейся за печатью дьяка Аптекарскаго приказа; безъ этого дьяка никто не имѣлъ сюда доступа, не исключая царскаго доктора и аптекарей; докторамъ же, на которыхъ мало надѣялись, не было сюда доступа вовсе. Самыя врачебныя средства стояли здѣсь въ запечатанныхъ стклянкахъ и ящикахъ. Рецептъ, прописанный докторомъ для царя, поступалъ въ Аптекарскій приказъ при „сказкѣ“, т. е. донесеніи, въ которомъ описывались вошедшія въ лекарство вещества и ихъ дѣйствіе на организмъ. Сказка эта докладывалась царю начальникомъ Аптекарскаго приказа и, если слѣдовала царская резолюція, „то лекарство составя приготовить“,—въ такомъ случаѣ рецептъ поступалъ въ аптеку, гдѣ лекарство составлялось наиболѣе довѣренными докторами и аптекарями въ особо предназначенной для того комнатѣ, куда никому, кромѣ этихъ лицъ и дьяка Аптекарскаго приказа, не было доступа. Самый рецептъ записывался, въ русскомъ переводѣ, въ книги Аптекарскаго приказа; здѣсь же отмѣчались имена составителей лекарства и имя лица, принявшаго его для передачи во дворецъ. На случай царскихъ выѣздовъ въ „походы“ или путешествія, въ вѣдомствѣ Аптекарскаго приказа имѣлась еще особая царская походная аптека. Эта аптека состояла изъ ковчежца („шкатула“), раздѣленнаго на 4 ящика, двухъ коробокъ съ настоями („водками“), травами и аптекарскою посудою и „заморскаго ящика съ вѣсками и скрупонами“.

Около 70-хъ годовъ XVII-го столѣтія въ Москвѣ основана была, какъ сказано выше, вторая аптека, называвшаяся, въ противоположность первой,—Новою. Если Старая аптека

была предназначена почти исключительно для потребностей царскаго двора, то эта Новая аптека была предназначена для вольной продажи врачебныхъ средствъ всѣмъ желающимъ, а потому и была учреждена на коммерческихъ основаніяхъ. Въ видахъ такого назначенія своего, она была помѣщена въ одномъ изъ самыхъ бойкихъ мѣстъ столицы—на Новомъ гостинномъ дворѣ, тогда какъ Старая аптека помѣщалась въ Кремлѣ. Тѣмъ не менѣе, она была подчинена Старой аптекѣ, составляя какъ бы отдѣленіе ея, и вмѣстѣ съ нею состояла въ вѣдѣніи Аптекарскаго приказа.

До насъ дошло извѣстіе о штатѣ Новой аптеки въ 1677-мъ году. Въ этомъ году состояло въ ней „у пріема и у продажи лекарствъ" три аптекаря, одинъ алхимистъ, одинъ русскій аптекарскаго дѣла мастеръ.

Аптекари вели подробныя инвентарныя книги ввѣренной имъ аптеки, постоянно отмѣчая въ ней наличность лекарственныхъ веществъ, съ оцѣнкою ихъ. Кромѣ того, при аптекѣ имѣлась еще особая „цѣновная книга", т. е. такса, по которой должны были продаваться отсюда лекарства „всякаго чину людямъ безъ задержанья".

Весьма интересна сохранившаяся до нашихъ дней инструкція, данная аптекарямъ Новой аптеки. Они обязаны заботиться о томъ, чтобы аптека была всегда снабжена надлежащимъ ассортиментомъ снадобій, пріобрѣтая ихъ въ выгодное для покупки время года, заботясь о казенномъ интересѣ и прибыли—„помня страхъ Божій и великаго государя крестное цѣлованье". Дежурные аптекари обязаны лично, „стоя у вѣсовъ", отпускать лекарства, сдавая дневную выручку цѣловальникамъ, которые записываютъ ее въ „книги сборовъ", а деньги прячутъ въ особый ящикъ. Эти цѣловальники, по письменнымъ требованіямъ аптекарей, дѣлаютъ изъ находящихся у нихъ на рукахъ сборныхъ денегъ всякаго рода выдачи на потребности аптеки—„на покупки и расходы, и на запасныя лекарства, и на строевые", а затѣмъ оставшіяся суммы, вмѣстѣ съ мѣсячнымъ отчетомъ, сдаются въ Аптекарскій приказъ.

Годовой доходъ Новой аптеки былъ довольно значителенъ, по условіямъ того времени: онъ простирался до 4000—4500 руб. въ годъ.

Что касается внутренняго благоустройства московскихъ аптекъ, то оно вызывало самые лестные отзывы современниковъ, отличаясь не только полнотою и изобиліемъ своего инвентаря, но даже извѣстною роскошью. Одинъ изъ иностранныхъ авторовъ замѣчаетъ, что онъ „можетъ сказать по истинѣ, что никогда не видывалъ столь превосходной аптеки“. Вся аптечная посуда была изъ шлифованнаго хрусталя, съ позолоченными крышками; нѣкоторыя аптечныя принадлежности сдѣланы были изъ чистаго серебра.

Такова была организація московскихъ царскихъ аптекъ XVII столѣтія.

Всѣ лекарственныя вещества, необходимыя для московскихъ царскихъ аптекъ, пріобрѣтались отчасти за границею, а отчасти добывались и въ предѣлахъ русскаго государства, для чего въ вѣдѣніи Аптекарскаго приказа устраивались особые „аптечные огороды“ съ цѣлью акклиматизаціи и разведенія лекарственныхъ злаковъ.

Какъ было указано, уже во второй половинѣ XVI-го и въ началѣ XVII-го вѣковъ появляются у насъ научно-образованные врачи. Дѣятельныя мѣры къ привлеченію на свою службу такихъ врачей принимаютъ и первые государи изъ династіи Романовыхъ. Въ царствованіе Михаила Ѳеодоровича было принято на службу 8 докторовъ, 5 лекарей и 4 аптекаря; въ царствованіе Алексѣя Михайловича—11 докторовъ, 3 лекаря, 6 аптекарей и 1 глазной врачъ; въ царствованіе Ѳеодора Алексѣевича—4 доктора, 9 лекарей и 4 аптекаря; при Петрѣ Алексѣевичѣ (1682—1699 гг.)—11 докторовъ, 87 лекарей [1], 1 глазной врачъ и 9 аптекарей.

Не ограничиваясь приглашеніемъ на свою службу иностранныхъ врачей, Московское правительство принимало также мѣры къ насажденію медицинскихъ знаній въ самой Россіи. Правда, мѣры эти были весьма элементарны, но все-таки кое-что дѣлалось у насъ въ этомъ направленіи и въ XVII вѣкѣ.

---

[1] Это значительное число лекарей объясняется стремленіемъ Петра I положить начало болѣе или менѣе правильно организованному военнополевому врачебному дѣлу. Съ этою цѣлью было выписано изъ-за границы: въ 1695 г.—25, а въ 1697 г.—50 лекарей.

Уже довольно рано иноземнымъ лекарямъ и аптекарямъ велѣно было брать къ себѣ русскихъ учениковъ для обученія ихъ врачебному дѣлу. Котошихинъ свидѣтельствуетъ, что въ началѣ второй половины XVII вѣка въ вѣдомствѣ Аптекарскаго приказа числилось до 20 человѣкъ русскихъ людей, взятыхъ сюда для обученія. Въ наказѣ „диштилатору“ Петру Фабриціусу (1681 г.), этому послѣднему вмѣняется въ обязанность обучать „со всякимъ тщаніемъ и ничего отъ нихъ не тая“ русскихъ учениковъ, которые будутъ назначаться къ нему по царскому указу, и радѣть, чтобы эти ученики „наукѣ аптекарской, чему онъ самъ умѣетъ, изучились“.

Въ спискахъ лекарствъ, изготовленныхъ въ 1673 году для вольной продажи изъ царскихъ аптекъ, встрѣчаются препараты, изготовленные русскими людьми. Въ 1678 году въ личномъ составѣ московскаго врачебнаго персонала упоминаются 2 русскихъ аптекарскихъ мастера, 5 русскихъ лекарей и 8 русскихъ лекарскихъ учениковъ. Въ царствованіе Ѳеодора Алексѣевича число русскихъ лекарей возрастаетъ до 58, а въ концѣ XVII вѣка русскіе лекари, подлекари, лекарскіе и аптекарскіе ученики, костоправы, рудометы и цирульники—уже постоянно фигурируютъ въ спискахъ врачебнаго персонала, подвѣдомственнаго Аптекарскому приказу.

Принимались правительствомъ мѣры и къ посылкѣ за границу, для обученія врачебному дѣлу, какъ сыновей проживавшихъ въ Москвѣ иноземцевъ, такъ и русскихъ молодыхъ людей. Въ 1661 году отправленъ былъ за границу сынъ иноземца русской службы, Томаса Келлермана; прослушавъ курсъ медицинскихъ наукъ въ Лейпцигѣ, Парижѣ и Падуѣ, молодой Келлерманъ возвратился въ Россію съ лестнымъ аттестатомъ и занялъ здѣсь должность доктора Аптекарскаго приказа. Такимъ же образомъ въ 1693 году посланъ былъ за границу для изученія медицины московскій уроженецъ, сынъ мѣстнаго лютеранскаго пастора, Іоганнъ Грегоріусъ.

Посылались въ чужіе края, для изученія медицины, и русскіе молодые люди. Изъ этихъ послѣднихъ особенно выдается Петръ Посниковъ, сынъ дьяка Посольскаго при-

каза, Василія Посникова. Окончивъ курсъ въ славившемся въ ту пору Падуанскомъ университетѣ и получивъ отъ послѣдняго блестящій дипломъ (этотъ дипломъ сохранился до нашихъ дней) на степень доктора медицины и философіи, молодой Посниковъ вернулся въ Россію и съ 1701 года началъ здѣсь свою медицинскую карьеру.

Посниковъ былъ первымъ русскимъ, европейски образованнымъ врачемъ.

Особое вниманіе на медицинскую часть въ Россіи обращаетъ Петръ I. Многихъ молодыхъ людей онъ отправляетъ за границу, въ Италію, для изученія медицины, учреждаетъ военные госпитали и при нихъ хирургическія училища, повелѣваетъ разводить аптекарскіе сады и кладетъ основаніе началу вольныхъ аптекъ въ Россіи, приглашаетъ въ казенную службу иноземныхъ врачей и вызываетъ изъ-за границы повивальныхъ бабокъ; аптекарскій приказъ дѣлается учрежденіемъ коллегіальнымъ, подъ названіемъ Медицинской Канцеляріи, подъ главнымъ начальствомъ Архіатера; при этой канцеляріи впослѣдствіи былъ учрежденъ совѣтъ изъ медиковъ. Петръ хотѣлъ изъ этого учрежденія создать центральную медицинскую коллегію, которая должна была проводить новыя медико-полицейскія мѣры на цѣлую Россію, но онъ встрѣтилъ непреодолимое къ тому препятствіе— недостатокъ врачей.

Хотя въ 1739 году и учреждены были въ Петербургѣ и Москвѣ Физикаты и изданъ около того же времени генеральный регламентъ о госпиталяхъ, но недостатокъ надлежащаго количества врачей дѣлалъ всѣ мѣры до XIX ст. почти неосуществимыми. Императрица Екатерина II, назначивъ по Учрежденію о губерніяхъ во всѣ города, губернскіе и уѣздные, врачей, учредила центральное установленіе— медицинскую коллегію, съ особымъ главноуправляющимъ; плодомъ дѣятельности ея было много весьма полезныхъ медико-полицейскихъ распоряженій, но выполненіе ихъ надолго должно было оставаться формальнымъ, за неимѣніемъ надлежащаго персонала.

Увеличившееся количество врачей въ Россіи, въ результатѣ дѣятельности московской Медицинской академіи, сдѣлавшейся факультетомъ Московскаго университета, также

университета въ Вильнѣ, присоединенной къ Россіи при императрицѣ Екатеринѣ II, и Медицинской академіи въ Петербургѣ, созданной въ концѣ XVIII в.,—дало возможность, при учрежденіи министерствъ, поставить центральное управленіе дѣлами медицинской полиціи на болѣе широкихъ основаніяхъ. Это управленіе ввѣрено министерству внутреннихъ дѣлъ, въ средѣ котораго учреждены медицинскій департаментъ и медицинскій совѣтъ. На основаніи позднѣйшихъ реформъ 1836 и 1842 годовъ, медицинскій департаментъ, директоръ котораго есть генералъ-штабъ-докторъ гражданской части, сосредоточиваетъ въ себѣ центральное управленіе гражданскою медицинскою частью, дѣлами судебной медицины и медицинской полиціи.

Современная организація санитарно-медицинской полиціи въ Россіи. Высшее управленіе санитарно-врачебною частью въ Имперіи сосредоточивается въ Министерствѣ внутреннихъ дѣлъ. Оно вѣдается въ хозяйственномъ отношеніи—Отдѣломъ народнаго здравія и общественнаго призрѣнія (Главнаго управленія по дѣламъ мѣстнаго хозяйства, учрежденнаго закономъ 22 марта 1904 г. вмѣсто прежняго хозяйственнаго департамента). Дѣла же по управленію въ техническо-научномъ отношеніи врачебною и санитарною частями въ Имперіи вѣдаетъ Главный врачебный инспекторъ; на немъ лежитъ также завѣдываніе мѣрами по охранѣ Имперіи отъ распространенія заразныхъ заболѣваній и управленіе личнымъ составомъ гражданской медицинской части. Въ составѣ того же министерства находится Медицинскій совѣтъ, высшее въ Имперіи врачебно-ученое установленіе для разсмотрѣнія вопросовъ охраненія народнаго здравія, врачеванія и судебно-медицинской экспертизы.

Мѣстными органами являются: 1) врачебныя отдѣленія губернскихъ правленій; 2) земскія учрежденія и 3) городскія управленія въ городахъ, гдѣ введено Городовое положеніе.

1. *Врачебныя отдѣленія.* По Уст. Врач. „главное попеченіе объ охраненіи здравія народнаго, благовременномъ устраненіи всего того, что угрожаетъ ему, и принятіи единообразныхъ мѣръ къ усѣченію болѣзней эпидемическихъ и эпизоотическихъ ввѣряется въ губерніяхъ—губернскому

правленію, а въ уѣздахъ—особо учрежденнымъ съ сею цѣлью уѣзднымъ комитетамъ общественнаго здравія". Врачебное отдѣленіе состоитъ изъ губернскаго врачебнаго инспектора, помощника его и фармацевта. Врачебному инспектору принадлежитъ общій по губерніи надзоръ по врачебной части.

Уѣздный комитетъ общественнаго здравія составляется изъ мѣстныхъ начальниковъ по каждому управленію, а именно: изъ уѣзднаго предводителя дворянства, уѣзднаго исправника, полицеймейстера, уѣзднаго или городового врача, городского головы и старшаго въ городѣ духовнаго лица (кромѣ поименованныхъ здѣсь лицъ, могутъ быть приглашаемы къ участію въ засѣданіяхъ комитета и другія лица, могущія быть полезными общему дѣлу своими познаніями и вліяніемъ, какъ-то: мѣстные владѣльцы, духовные разныхъ исповѣданій, врачи, арендаторы, управляющіе имѣніями и проч.). Комитетъ состоитъ подъ предсѣдательствомъ уѣзднаго предводителя дворянства, а гдѣ его нѣтъ—старшаго изъ начальниковъ уѣздной или городской полиціи. Въ качествѣ „губернскаго комитета общественнаго здравія" (какъ особое учрежденіе нынѣ не существующаго), дѣйствуютъ губернскія правленія. Они и уѣздные комитеты общественнаго здравія „собираются и имѣютъ засѣданія, по приглашенію предсѣдательствующихъ, въ случаѣ дѣйствительной надобности въ совѣщаніяхъ, для принятія общихъ и единообразныхъ мѣръ, согласно съ назначеніемъ комитетовъ общественнаго здравія". При появленіи эпидемическихъ или эпизоотическихъ болѣзней комитетъ, получивъ свѣдѣніе о томъ черезъ кого-либо изъ своихъ членовъ и не дожидаясь донесенія полиціи, немедленно распоряжается приведеніемъ въ точную извѣстность свойства болѣзни и затѣмъ къ недопущенію ея до дальнѣйшаго распространенія и къ ея прекращенію".

II. *Земскія учрежденія.* Дѣйствующее законодательство о правахъ и обязанностяхъ земскихъ учрежденій по санитарно-врачебному дѣлу представляется въ слѣдующемъ видѣ. Въ числѣ предметовъ вѣдомства земскихъ учрежденій законъ (ст. 2 Полож. о губ. и уѣзд. земск. учр. 1890 г.) указываетъ:—„завѣдываніе земскими лечебными... заведеніями,

попеченіе... о неизлечимыхъ больныхъ и умалишенныхъ, а также... увѣчныхъ (п. 7); „участіе въ мѣропріятіяхъ по охраненію народнаго здравія и предупрежденію и пресѣченію падежей скота, развитію средствъ врачебной помощи населенію и изысканіе способовъ по обезпеченію мѣстности въ санитарномъ отношеніи“ (п. 8).

Дѣятельность земскихъ учрежденій въ санитарно-врачебномъ дѣлѣ выражается, главнымъ образомъ, въ устройствѣ больницъ, амбулаторій и другихъ лечебныхъ заведеній и аптекъ, въ пріисканіи и содержаніи врачебнаго персонала и въ изданіи обязательныхъ постановленій для мѣстныхъ жителей какъ цѣлой губерніи, такъ и отдѣльныхъ ея мѣстностей (не состоящихъ въ вѣдѣніи городского общественнаго управленія). Губернскому земскому собранію предоставляется составлять такого рода „обязательныя постановленія“ въ области санитарно-медицинскаго дѣла по слѣдующимъ предметамъ (ст. 108); о порядкѣ содержанія въ чистотѣ площадей, улицъ, дорогъ, сточныхъ трубъ, прудовъ, колодцевъ, канавъ, естественныхъ протоковъ, мостовъ и очисткѣ дворовъ; объ устройствѣ и порядкѣ содержанія, въ санитарномъ отношеніи, боенъ, фабричныхъ, заводскихъ и другихъ промышленныхъ заведеній; о мѣрахъ къ соблюденію чистоты въ помѣщеніяхъ для продажи съѣстныхъ припасовъ и къ обезпеченію безвредности оныхъ; о мѣрахъ предосторожности противъ порчи воды; о внутреннемъ распорядкѣ на ярмаркахъ, рынкахъ и базарахъ; объ уборкѣ или уничтоженіи палыхъ животныхъ; о мѣрахъ предупрежденія и прекращенія заразительныхъ, повальныхъ и мѣстныхъ болѣзней. Къ составленію обязательныхъ постановленій губ. земское собраніе приступаетъ: 1) по предложенію губернатора, 2) по собственному усмотрѣнію и 3) по представленіямъ подлежащихъ уѣздныхъ земскихъ и соединенныхъ собраній (это—соединенныя засѣданія уѣздныхъ земскихъ собраній и городскихъ думъ). Проекты постановленій по санитарно-врачебнымъ предметамъ разсматриваются при участіи губернскаго врачебнаго инспектора или его помощника (ст. 110 Пол.).

III. *Городскія общественныя управленія.* Функціи ихъ въ области санитарно-врачебной представляются аналогичными

и даже почти тождественными съ функціями земскихъ учрежденій. По городовому положенію 11 іюня 1892 г. (ст. 2 п. VI) къ предметамъ вѣдомства ихъ принадлежатъ: „участіе въ мѣропріятіяхъ по охраненію народнаго здравія и предупрежденію и пресѣченію падежей скота, развитіе средствъ врачебной помощи городскому населенію и изысканіе способовъ къ улучшенію мѣстныхъ условій въ санитарномъ отношеніи“; также (п. V) „устройство... лечебныхъ заведеній и завѣдываніе ими на одинаковыхъ съ земскими учрежденіями основаніяхъ“. По разъясненію Правительствующаго Сената, устройство лечебныхъ (а также благотворительныхъ) заведеній составляетъ право, а не обязанность города; такое толкованіе, имѣющее за собою нѣкоторое основаніе въ буквѣ закона (въ виду отсутствія обязательныхъ расходовъ на такія заведенія), едва ли оправдывается духомъ закона и на практикѣ отражается неблагопріятно, тормозя развитіе указанныхъ учрежденій.

Дѣятельность городскихъ общественныхъ управленій въ области санитарно-врачебной состоитъ, какъ и земскихъ, главнымъ образомъ, въ устройствѣ и содержаніи больницъ и др. лечебныхъ заведеній, въ содержаніи врачебнаго и санитарнаго персонала и въ изданіи обязательныхъ постановленій по врачебно-санитарной части. Они составляются по слѣдующимъ предметамъ (ст. 108 Гор. Пол.): о порядкѣ содержанія въ исправности улицъ, площадей, мостовъ, набережныхъ, общественныхъ садовъ, бульваровъ и пр., а также сточныхъ трубъ, каналовъ, прудовъ, колодцевъ, канавъ и естественныхъ протоковъ; „о санитарныхъ мѣрахъ, которыя должны быть соблюдаемы въ помѣщеніяхъ для продажи съѣстныхъ припасовъ и напитковъ для обезпеченія безвредности оныхъ; объ устройствѣ и порядкѣ содержанія, въ санитарномъ отношеніи, фабричныхъ и ремесленныхъ заведеній, бань и боенъ, о чисткѣ дворовъ, устройствѣ и чисткѣ помойныхъ ямъ и отхожихъ мѣстъ; о мѣрахъ противъ порчи воды, о уборкѣ или уничтоженіи палыхъ животныхъ, о предупрежденіи и прекращеніи заразительныхъ и повальныхъ болѣзней, а равно скотскихъ падежей“; о внутреннемъ распорядкѣ на ярмаркахъ, рынкахъ и базарахъ. Къ составленію обязательныхъ постановленій городскія думы

приступаютъ по собственному усмотрѣнію или по заявленію начальника мѣстной полиціи. По указаннымъ предметамъ проекты постановленій (подобно тому, какъ и въ земствахъ) разсматриваются при участіи представителя мѣстнаго врачебнаго управленія или одного изъ мѣстныхъ врачей, по назначенію губернатора (ст. 109 Гор. Пол.).

Въ ходѣ развитія санитарно-медицинской полиціи въ Россіи дѣятельность органовъ земскаго самоуправленія имѣетъ чрезвычайно важное значеніе. За земствомъ навсегда останется заслуга созданія впервые въ Россіи медицинской помощи многомилліонному сельскому населенію, которому до возникновенія земскихъ учрежденій приходилось довольствоваться услугами знахарей и знахарокъ. Важнѣйшими проявленіями заботъ земства въ области народнаго здравія служатъ—обезпеченіе медицинскаго персонала (врачи, фельдшера и фельдшерицы, акушерки) и созданіе лечебныхъ заведеній (больницъ, клиникъ, лечебницъ и пр.). Отъ приказовъ общественнаго призрѣнія земства 34 губерній получили около 350 больницъ съ $11^1/_2$ тысячами кроватей, изъ которыхъ около 1.200 кроватей были назначены для душевнобольныхъ. По даннымъ же послѣдняго времени въ названныхъ губерніяхъ насчитываютъ до 1.300 больницъ съ 30.000 кроватей для больныхъ и съ 10.000 мѣстъ для душевнобольныхъ. О томъ, какъ значительны результаты дѣятельности земскихъ учрежденій въ сферѣ народной медицины, можно судить по сравнительнымъ даннымъ объ обезпеченіи врачебною помощью губерній съ земскими учрежденіями и губерній, въ которыхъ нѣтъ земства. Тогда какъ въ земскихъ губерніяхъ 1 врачъ приходится на 25.100 жителей, въ не-земскихъ губерніяхъ 1 врачъ приходится на 77.000 жит., въ первыхъ 1 больничная кровать приходится на 2.000 чел.; во вторыхъ—на 77.000 чел.; расходы по врачебно-санитарной части въ первыхъ составляютъ 34,6 коп. въ годъ на каждаго жителя, во вторыхъ—всего 8,4 коп., т. е. въ четыре раза меньше, чѣмъ въ губерніяхъ земскихъ.

Что касается городовъ, то болѣе значительные успѣхи въ постановкѣ санитарно-медицинскаго дѣла достигнуты въ нѣсколькихъ большихъ городахъ, какъ С.-Петербургъ, Москва, Кіевъ, Одесса, Харьковъ. Въ значительномъ боль-

шинствѣ городскихъ центровъ сколько-нибудъ удовлетворительной организаціи санитарно-медицинской части не существуетъ.

Характерныя данныя для опредѣленія степени санитарнаго благоустройства нашихъ городовъ имѣются въ изданіи, подъ заглавіемъ „Города Россіи въ 1904 году", выпущенномъ центральнымъ статистическимъ комитетомъ на основаніи обслѣдованія 1.084 населенныхъ пунктовъ. Изъ нихъ оказывается, что замощеніе улицъ и площадей въ громадномъ большинствѣ городовъ еще не получило должнаго развитія. Такъ, изъ 1.084 населенныхъ пунктовъ—въ 320 мощеныхъ улицъ нѣтъ совсѣмъ, при чемъ къ числу ихъ относятся 7 губернскихъ и областныхъ городовъ Сибири и Средней Азіи и 117 уѣздныхъ городовъ. Изъ губернскихъ городовъ всѣ улицы замощены только въ Ригѣ и Рязани.— Снабженіе жителей питьевою водою обезпечивается далеко не удовлетворительно. Въ огромномъ большинствѣ городовъ жители пользуются водою прямо изъ рѣкъ и озеръ, а тамъ, гдѣ послѣднихъ нѣтъ, исключительно изъ колодцевъ. Водопроводы устроены только въ 192 городахъ и не-городскихъ поселеніяхъ, считая въ томъ числѣ и тѣ города Закавказья, въ которыхъ водопроводовъ въ общепринятомъ значеніи этого слова нѣтъ, а имѣются лишь открытыя канавы. Изъ губернскихъ и областныхъ городовъ не имѣютъ водопроводовъ 23. Весьма неудовлетворительно поставлено въ городахъ и дѣло очистки нечистотъ. Въ большинствѣ городскихъ поселеній все еще примѣняется примитивный способъ—вывозка нечистотъ, при чемъ вообще заботы объ удаленіи нечистотъ предоставляются самимъ жителямъ и лишь въ очень небольшомъ сравнительно числѣ городовъ существуютъ городскіе или частные ассенизаціонные обозы. Что касается канализаціи, то пока она имѣется только въ 38 городахъ, въ томъ числѣ изъ губернскихъ лишь въ 12-ти.

Врачебная помощь также еще не получила достаточнаго развитія и обезпеченія. Изъ общаго числа 1.084 обслѣдованныхъ населенныхъ пунктовъ общихъ больницъ, т. е. предназначенныхъ для всѣхъ жителей, нѣтъ въ 230 (въ томъ числѣ въ 44 уѣздныхъ городахъ); врачей не имѣется въ 78 поселеніяхъ (въ томъ числѣ въ 2 уѣздныхъ городахъ);

аптекъ не имѣется въ 45 поселеніяхъ (въ томъ числѣ въ 12 уѣздныхъ городахъ).

При такихъ условіяхъ неудивительно, что смертность въ Россіи представляется гораздо болѣе значительною, чѣмъ въ другихъ государствахъ. Особенно рѣзко выступаетъ неудовлетворительность санитарныхъ условій въ Россіи изъ данныхъ о смертности вслѣдствіе заразныхъ болѣзней, которыя въ анти-санитарныхъ условіяхъ получаютъ благопріятную почву для развитія. По даннымъ 90-хъ годовъ прошлаго столѣтія въ Россіи умирало отъ оспы, скарлатины, дифтерита и крупа, кори, коклюща и брюшного тифа на 100.000 жителей—555 чел. въ годъ; соотвѣтственныя цифры въ Англіи—145 чел., въ Швеціи—143 чел., въ Голландіи—125 чел.

Несмотря на очевидную необходимость созданія надлежащей системы мѣръ санитарно-врачебной полиціи, до сихъ поръ въ этомъ отношеніи не сдѣлано ничего существеннаго. Въ 1885 году вопросъ этотъ былъ предметомъ обсужденія въ Обществѣ русскихъ врачей въ С.-Петербургѣ. Выслушавъ докладъ д-ра Экка „по вопросу объ улучшеніи санитарныхъ условій и уменьшеніи смертности въ Россіи“, Общество пришло къ заключенію, что „смертность отъ большинства болѣзней есть смерть насильственная и зависитъ отъ непринятія соотвѣтственныхъ предупредительныхъ мѣръ, указанныхъ наукою, польза которыхъ доказана опытомъ многочисленныхъ городовъ и цѣлыхъ странъ“. Въ 1886 году для изысканія мѣръ къ оздоровленію Россіи была учреждена, при медицинскомъ департаментѣ, спеціальная коммисія подъ предсѣдательствомъ С. П. Боткина. Вызванныя созданіемъ этой коммисіи ожиданія не оправдались, и вскорѣ она прекратила свое существованіе, не выработавъ какихъ-либо опредѣленныхъ предположеній о необходимыхъ мѣрахъ.

Съ тѣхъ поръ вопросъ объ организаціи санитарнаго дѣла не ставился на очередь, хотя потребность въ этомъ не переставала сознаваться особенно подъ впечатлѣніемъ нѣсколькихъ эпидемій. какъ напр. холерная эпидемія 1892 г. и угрожавшія неоднократно въ 90-хъ годахъ чумныя эпидеміи. Въ послѣднее время какъ будто проявилась рѣшимость правительства серьезно заняться упорядоченіемъ санитарнаго дѣла. Въ іюлѣ 1902 года министромъ внутреннихъ

дѣлъ предложено губернаторамъ войти въ обсужденіе вопроса объ организаціи врачебнаго и санитарнаго дѣла. Какъ видно изъ циркуляра по этому поводу, мотивомъ къ возбужденію этого вопроса послужило сознаніе того, что „существующая въ Имперіи постановка врачебнаго и санитарнаго дѣла, основанная на правилахъ устава врачебнаго и медицинской полиціи, представляется крайне ненормальной, такъ какъ означенныя правила, относящіяся въ большинствѣ случаевъ къ 30-мъ годамъ истекшаго столѣтія, устарѣли и совершенно не соотвѣтствуютъ требованіямъ современной жизни“. Однако за протекшее съ тѣхъ поръ пятилѣтіе упорядоченіе санитарнаго дѣла не подвинулось впередъ, и одна изъ первостепенныхъ потребностей внутренняго благоустройства все еще ждетъ удовлетворенія.

VI. ПОЛИЦІЯ НРАВОВЪ [1].

Общественная нравственность и государство.—Характеръ и предѣлы воздѣйствія государства. — Органы полиціи нравовъ и ея главные объекты.

Пьянство и борьба съ нимъ. — Пьянство, какъ общественное бѣдствіе.—Вліяніе пьянства.—Борьба съ пьянствомъ. — Общества трезвости въ Америкѣ и въ Англіи. — Готебургская система. — Возникновеніе ея, существенныя черты ея и значеніе. — Международныя общества трезвости. — Ограниченіе торговли спиртными напитками. — Запретительная система въ нѣкоторыхъ штатахъ Сѣверной Америки.—Надзоръ за очисткою спиртныхъ напитковъ. — Леченіе пьянства. — Мѣры противъ пьянства въ Россіи.—Пьянство въ древней Руси.—Пьянство и фискальные интересы.—Откупа. — Акцизная система. — Мѣры ограниченія пьянства. — Законъ 1885 года.—Казенная продажа вина.—Задачи и основанія реформы.—Попечительства о народной трезвости и ихъ задачи. — Недостатки организаціи попечительствъ.—Дѣятельность ихъ.

Мѣры по отношенію къ проституціи. — Историческія данныя о развитіи проституціи.—Мѣры Людовика IX Св. и Маріи Терезіи.—Терпимость со стороны государства.—Мѣры по отношенію къ проституціи.—Санитарная опасность ея. — Регламентація ея въ Россіи. Врачебно-полицейскій надзоръ въ С.-Петербургѣ. — Съѣздъ сифилидологовъ въ 1897 г. и его заключенія.—Аболиціонизмъ, его развитіе и сущность. — Торговля женщинами въ цѣляхъ разврата и мѣры противъ нея. — Лондонскій конгрессъ 1899 г.—Парижская конференція 1902 г. и ея постановленія.

Въ ученіи о полиціи нравовъ естественно прежде всего остановиться на вопросѣ, въ какомъ отношеніи

---

[1] E. Loening. Sittlichkeitspolizei (III т. Schönberg's Handb. d. polit. Oekon).—A. Bär. Der Alkoholismus, seine Verbreitung und Wirkung auf den individuellen und socialen Organismus. Berl. 1878.—Martius. Der Kampf gegen den Alkoholmissbrauch. Halle 1884.—J. Rowntree and A. Sherwell. The Temperance Problem and social Reform. Lon. 1899.—M. Helenius. Die Alkoholfrage. Eine soziologisch—statistische Untersuchung. Jena 1903.—H. Керръ. Пьянство, его причины, леченіе и юридическое значеніе, перев. съ англ. 1889.—Брандъ, Борьба съ пьянствомъ за границею и въ Россіи. 1897.—

явленія нравственнаго порядка могутъ быть предметомъ заботъ государственнаго управленія. Нравственность можно опредѣлить, какъ совокупность обязательныхъ велѣній, присущихъ совѣсти индивидуума и управляющихъ волею и дѣятельностью его. Наличность и сила этихъ нравственныхъ велѣній покоятся исключительно на свободѣ индивидуума. Нравственныя велѣнія, будучи по существу своему явленіями внутренней, духовной жизни, не могутъ быть ни подчинены внѣшнему принужденію, не стѣснены имъ [1]. Между тѣмъ государственное управленіе, или полиція (въ широкомъ смыслѣ этого слова) располагаетъ лишь средствами внѣшняго принужденія, которыя не могутъ, конечно, явиться орудіемъ непосредственнаго воздѣйствія на нравственность человѣка. Область нравственныхъ принциповъ есть сокровеннѣйшая область человѣческаго существованія, не допускающая и не терпящая прямого вмѣшательства въ нее государственной власти.

Но изъ этого еще не слѣдуетъ, чтобы государство должно было относиться къ явленіямъ нравственной области съ полнымъ безучастіемъ. Государство, какъ организованное общежитіе, стремящееся къ осуществленію разностороннихъ задачъ культурнаго развитія, не можетъ и не должно относиться равнодушно къ общественной нравственности, уровень который служитъ показателемъ большей или меньшей культурности даннаго общества. Государство не въ силахъ оказывать прямое воздѣйствіе на индивидуальную нравственность, почему оно и не можетъ брать на себя задачу нравственнаго воспитанія своихъ гражданъ при помощи

И. Янжулъ, Пьянство, какъ соціальный недугъ („Вѣстн. Евр.“ 1888 г., № 7 и книга „Въ поискахъ лучшаго будущаго“, 1893). — Коровинъ. Общественная борба съ пьянствомъ, М. 1895. — Коровинъ. Убѣжища для алкоголиковъ, ихъ постановка и дѣятельность въ Англіи, Швейцаріи и Германіи. М. 1901. — Н. Загоскинъ. Пьянство и борьба съ нимъ въ древней Руси („Русск. Богат.“, Апрѣль 1893 г.).

В. М. Тарновскій. Проституція и аболиціонизмъ. Спб. 1888.— Parent-Duchatelet. De la prostitution dans la ville de Paris. Par. 1857.— L. Fiaux. La police des moeurs en France et dans les principaux pays de l'Europe. Par. 1888.—E. Dollèans. La police des moeurs. Par. 1903.

[2] E. Loening. Sittlichkeitspolizei.

принудительныхъ мѣръ. Но оно вполнѣ можетъ оказывать косвенное воздѣйствіе на нравственность, вліяя, съ одной стороны, на ея факторы, съ другой—на внѣшнія проявленія нравственныхъ принциповъ. Нѣтъ сомнѣнія, что однимъ изъ важнѣйшихъ факторовъ нравственнаго развитія индивидуума являются условія его воспитанія и образованія; слѣдовательно, содѣйствуя широкому развитію хорошихъ воспитательныхъ и образовательныхъ учрежденій, государство этимъ самымъ можетъ содѣйствобать нравственному воспитанію народа. Съ другой стороны, внутренніе нравственные принципы выражаются во внѣшнихъ поступкахъ, дѣйствіяхъ, и вотъ эти-то внѣшнія проявленія нравственности или безнравственности вполнѣ доступны воздѣйствію государства.

Задачи государства опредѣляютъ какъ характеръ, такъ и предѣлы этого воздѣйствія. Государство можетъ и должно бороться съ безнравственными дѣйствіями и по возможности предупреждать ихъ, если эти дѣйствія нарушаютъ блага отдѣльнаго лица или общества—блага, защищаемыя закономъ, или же если эти дѣйствія представляются настолько опасными, что могутъ произвести нарушеніе этихъ благъ. Различіе по существу между этими двумя категоріями безнравственныхъ дѣйствій обусловливаетъ и различныя мѣры борьбы съ ними государства. Дѣйствія, проистекающія изъ безнравственныхъ взглядовъ и побужденій и нарушающія защищаемыя закономъ блага, влекутъ за собою извѣстныя юридическія послѣдствія, которыя подлежатъ оцѣнкѣ со стороны различныхъ отдѣловъ положительнаго права и въ особенности со стороны уголовнаго права. Это, прежде всего, различныя преступленія и проступки. Къ области же полицейскаго права относится изученіе другой категоріи дѣяній безнравственныхъ — именно тѣхъ, которыя хотя и не нарушаютъ сами по себѣ охраняемыхъ закономъ благъ, но имѣютъ свойство, при своемъ распространеніи, вызывать опасность такого нарушенія. Полиція нравовъ ведетъ борьбу не съ самими безнравственными взглядами и принципами, какъ таковыми, а поскольку они выражаются во внѣшнихъ дѣйствіяхъ, оказывающихъ вредъ интересамъ отдѣльныхъ лицъ или цѣлаго общества. Органами полиціи нравовъ

являются какъ государство въ лицѣ правительственныхъ учрежденій, такъ и само общество въ тѣхъ различныхъ формахъ, какія можетъ принимать общественная самодѣятельность; объектами же полиціи нравовъ являются главнымъ образомъ пьянство и половое распутство или проституція.

Пьянство и борьба съ нимъ.

Употребленіе спиртныхъ напитковъ, встрѣчающееся у всѣхъ народовъ и во всѣ времена, нельзя конечно признать само по себѣ фактомъ безнравственнымъ. Но такое явленіе становится безнравственнымъ тогда, когда оно переходитъ въ злоупотребленіе, которое притомъ влечетъ за собою вредныя послѣдствія. Однако и въ этомъ случаѣ вмѣшательство полиціи нравовъ становится необходимымъ лишь тогда, когда пьянство выступаетъ не въ видѣ отдѣльныхъ случаевъ (государство не можетъ, да и не должно брать на себя опеку надъ своими совершеннолѣтними гражданами, предающимися пьянству подъ собственною своею нравственною отвѣтственностью), но въ видѣ болѣе или менѣе общаго печальнаго явленія во всемъ народѣ или въ отдѣльныхъ классахъ его; это потому, что въ такомъ случаѣ пьянство, не ограничиваясь вредными послѣдствіями для того, кто предается этому пороку, охватываетъ, распространяясь постепенно, большое число лицъ и пагубно отражается на интересахъ семейства, общества и государства.

Вопросъ о вредѣ пьянства изученъ въ послѣднее время съ большою обстоятельностью и съ разныхъ точекъ зрѣнія—со стороны вліянія его и на здоровье населеніе, и на развитіе преступности, и на экономическое благосостояніе. Вотъ вкратцѣ важнѣйшія проявленія этого вреда.

Пьянство весьма погубно для здоровья. Эта сторона привлекаетъ все большее и большее вниманіе новѣйшихъ изслѣдователей пьянства. Мало-по-малу на самое пьянство начинаютъ смотрѣть, какъ на своего рода болѣзнь. „Привычка пить, — говоритъ д-ръ Керръ [1], — создаетъ въ орга-

[1] Пьянство, его причины, леченіе и юридическое значеніе. Хар. 1889.

низмѣ болѣзненныя условія, которыя мы называемъ пьянствомъ; его можно назвать также неудержимымъ и превышающимъ человѣческія силы побужденіемъ предаваться отравленію (алкоголемъ), несмотря на страшныя его послѣдствія". Пьянство есть болѣзнь, принадлежащая къ группѣ болѣзней нервной системы. „Горькій опытъ,—продолжаетъ Керръ,—показалъ мнѣ, что есть много пьяницъ, для которыхъ выше ихъ силъ быть умѣренными въ употребленіи алкоголя. Обвинять въ безнравственности, порокѣ и грѣховности пьяницу за его физическую неспособность остановиться на одномъ стаканчикѣ такъ же несправедливо, какъ было бы несправедливо обвинять въ безнравственности, порокѣ и грѣхѣ идіота за его идіотизмъ или прирожденнаго эпилептика за его эпилепсію. Есть не мало лицъ, настолько насыщенныхъ наслѣдственными наклонностями, что скорѣе рѣкѣ можно обратить свое теченіе назадъ, нежели остановить ходъ припадковъ алкоголизма, когда уже явилось неудержимое возбужденіе, вслѣдствіе выпитаго, хотя бы малѣйшаго количества отравляющаго вещества". Керръ даетъ слѣдующее опредѣленіе самой болѣзни пьянства: „пьянство есть конституціональная болѣзнь, характеризующаяся крайне выраженнымъ болѣзненнымъ импульсомъ къ употребленію алкоголя и неудержимой жаждой къ нему". Этотъ взглядъ на пьянство, какъ на болѣзнь, успѣлъ уже оказать нѣкоторое вліяніе на направленіе самыхъ мѣръ борьбы съ нимъ.

Особенно сильно дѣйствуетъ оно на психическую сторону человѣка. Наукою вполнѣ доказана непосредственная причинная связь между пьянствомъ и психическимъ разстройствомъ. Извѣстный психіатръ проф. Мержеевскій на первомъ съѣздѣ русскихъ психіатровъ (въ Москвѣ въ 1887 г.) категорически заявилъ, что между ненормальными условіями, благопріятствующими развитію душевныхъ и нервныхъ болѣзней, у насъ злоупотребленіе спиртными напитками занимаетъ первое мѣсто. „Состояніе,—говоритъ онъ, извѣстное подъ названіемъ хроническаго алкоголизма, представляетъ ту почву, на которой широко произрастаютъ прискорбныя общественныя явленія, находящіяся въ тѣсной связи между собою, а именно—съ одной стороны, пауперизмъ

и преступленіе, съ другой — помѣшательство. Послѣднее обусловливается тѣмъ обстоятельствомъ, что алкоголикъ носитъ на себѣ признаки физическаго и психическаго вырожденія въ столь сильной степени, что, подъ вліяніемъ самыхъ незначительныхъ причинъ, у него нарушается регуляторная дѣятельность психическихъ центровъ и возникаютъ психозы, то болѣе острые, то болѣе длительные, и кромѣ того, вырожденіе передается потомству". По словамъ проф. Мержеевскаго, число душевно-больныхъ вслѣдствіе порока пьянства доходитъ у насъ въ больницахъ до 42%. Въ другихъ странахъ этотъ процентъ не такъ великъ, но все же значителенъ: во Франціи число сумасшествій отъ пьянства составляетъ отъ 27% до 38%, въ Америкѣ—до 20%, въ Швейцаріи—отъ 15% до 16%, въ Англіи—14%. Въ среднемъ же, по вычисленіямъ статистика Мюльгалля, число сумасшествій отъ пьянства въ разныхъ странахъ колеблется между 12% и 28% общаго числа сумасшествій.

Насколько раціональныя мѣры борьбы съ пьянствомъ могутъ способствовать уменьшенію числа случаевъ душевныхъ болѣзней отъ алкоголизма, видно изъ слѣдующихъ данныхъ о Норвегіи. Въ 1865 г. въ этой странѣ алкоголики составляли 14% общаго числа сумасшедшихъ; послѣ двадцатилѣтней практики раціональной системы мѣръ противъ пьянства (такъ наз. „готебурской системы", о которой см. ниже), процентъ этотъ понизился до 4.

Въ тѣсной связи съ указаннымъ характеромъ пьянства стоитъ то наблюденіе, что пьянство является однимъ изъ значительныхъ факторовъ смертности. По свѣдѣніямъ за 1879—1884 гг. среднее годичное число умершихъ отъ опоя въ Россіи составляло 5.603 случая, или около 2 смертей на 1.000 общей годичной смертности. Въ общемъ количествѣ такъ наз. „случайныхъ смертей" пьянство занимаетъ у насъ первенствующее мѣсто. Особенно замѣтно это въ центральной и восточной полосахъ Россіи: въ центральной на долю пьянства приходится отъ 20% до 34%, а въ восточной—даже до 40% общаго числа случайныхъ смертей.

Помимо случаевъ смерти отъ пьянства, злоупотребленіе спиртными напитками пагубно отражается на продолжительности жизни. Любопытное признаніе этого факта нахо-

димъ въ практикѣ англійскихъ страховыхъ обществъ (страхованія жизни), которыя, дѣйствуя на коммерческихъ основаніяхъ, нашли даже возможнымъ понизить страховыя преміи лицамъ, принадлежащимъ къ обществамъ воздержанія, т. е. непьющимъ хмельныхъ напитковъ. Данныя, собранныя этими обществами, вполнѣ подтверждаютъ вѣрность расчета, что смертность между пьющими несравненно сильнѣе, нежели между непьющими. Въ Англіи и Америкѣ возникли даже спеціальныя общества для страхованія жизни лицъ непьющихъ по весьма льготному тарифу; а въ обществахъ, принимающихъ страхованіе всѣхъ безъ различія, для членовъ непьющихъ дѣлается скидка въ тарифѣ. Въ одномъ изъ такихъ обществъ за 15 лѣтъ (съ 1864 по 1879 г.) въ отдѣленіи общаго страхованія по теоріи вѣроятности ожидалось 3.450 смертей, и въ дѣйствительности ихъ оказалось почти столько—3.444 смерти. Между тѣмъ, въ отдѣленіи членовъ воздержанія отъ крѣпкихъ напитковъ ожидалось смертей 2.002, въ дѣйствительности же случилось только 1.433. Еще болѣе наглядно указанное явленіе представляется изъ слѣдующихъ статистическихъ вычисленій: ожидаемая продолжительность жизни лица, пьющаго въ возрастѣ 20 лѣтъ, составляетъ не болѣе 15,6 лѣтъ, между тѣмъ какъ для непьющаго она составляетъ 44,2 года; въ 30-лѣтнемъ возрастѣ для пьющаго—13,8, а для непьющаго—36,5.

Пьянство дѣйствуетъ пагубно не только на здоровье самихъ пьяницъ, но и на организмъ происходящаго отъ нихъ потомства. Оно весьма сильно способствуетъ вырожденію потомства. Дѣти пьяницъ родятся хилыми и съ задатками грядущихъ болѣзней. Это явленіе еще недостаточно изучено для того, чтобы можно было установить его съ помощью точныхъ цифровыхъ данныхъ. Но оно уже подмѣчено, и можно съ увѣренностью сказать, что пьянство оказываетъ огромный вредъ на будущее подростающихъ поколѣній. Такъ, извѣстный французскій психіатръ, д-ръ Маньянъ, указываетъ слѣдующія любопытныя наблюденія. „Изъ 1000 дѣтей, происходящихъ отъ алкоголиковъ, 200 умираютъ въ первомъ же году своей жизни, около 100 исчезаютъ въ первые годы дѣтства, а среди $^2/_3$ остальныхъ есть множество идіотовъ, эпилептиковъ и значительное число выро-

дившихся, лишенныхъ всякихъ нравственныхъ понятій, съ развращенными инстинктами и чувствами, субъектовъ ненормальныхъ, находящихся въ постоянной враждѣ съ обществомъ, которое ими тяготится и которому они угрожаютъ постоянными опасностями".

Несомнѣнна также связь между пьянствомъ и самоубійствомъ. Частью опьяненіе, какъ ненормальное психическое состояніе, непосредственно приводитъ къ самоубійству; частью же самоубійство является послѣдствіемъ обѣдненія, обусловленнаго пьянствомъ. По даннымъ, приводимымъ проф. Александромъ фонъ-Эттингеномъ (Moral Statistik), 12,6% всѣхъ самоубійствъ—изъ значительнаго числа разсмотрѣнныхъ имъ для четырехъ странъ случаевъ—являются послѣдствіемъ пьянства. Въ Парижѣ $^1/_8$ часть всѣхъ самоубійцъ кончаютъ жизнь подъ вліяніемъ пьянства.

Не подлежитъ, далѣе, сомнѣнію тѣсная связь между пьянствомъ и преступностью. Съ особенною увѣренностью убѣжденіе это высказывается лицами, которыя имѣли возможность близко наблюдать жизнь преступниковъ. Въ Англіи судьи и начальники тюремъ и полицейскихъ учрежденій высказали, что отъ $^3/_4$ до $^4/_5$ всѣхъ преступленій совершены въ нетрезвомъ видѣ. Въ 1877 году въ парламентской комиссіи начальники тюремъ и духовенство показали, что изъ числа заключенныхъ въ тюрьмѣ — отъ 60% до 90% были жертвою пьянства. Въ Пруссіи, по словамъ д-ра Бэра, отъ 50% до 60% всѣхъ преступленій совершаются подъ вліяніемъ алкоголя; въ нѣкоторыхъ же отдѣльныхъ категоріяхъ преступленій этотъ процентъ еще значительнѣе; такъ, изъ всѣхъ случаевъ нанесенія тяжкихъ увѣчій, въ полномъ опьяненіи совершено было 70,4%; изъ преступленій противъ нравственности—77% приходится на долю пьянства.

Нужно ли говорить, наконецъ, о томъ вредѣ, какой оказываетъ пьянство въ имущественныхъ интересахъ, какъ часто оно служитъ главнымъ факторомъ нищеты? „Мы пьянствуемъ,— отвѣчали мазуры одному изслѣдователю,— потому что мы бѣдны; но мы бѣдны потому, что пьянствуемъ". Помимо расходовъ на свою пагубную страсть, привычный пьяница прежде всего плохой работникъ, какъ бы ловокъ онъ ни былъ отъ природы; онъ, конечно, ничего не

сбережетъ про черный день. И отъ этой его страсти терпятъ и онъ самъ, и его семья. Ни заработокъ семьи, ни помощь, оказываемая общественнымъ призрѣніемъ, неспособны помочь ему, ибо большая часть изъ этого уходитъ въ кабакъ. По разсчету одного англичанина, изъ каждыхъ 100 фун. стерл. раздаваемыхъ въ Англіи пособій 30 фунт. въ тотъ же день уходятъ въ кабаки. Другой примѣръ: въ 1874 г. санитарный совѣтъ въ Массачузетсѣ разослалъ циркуляръ къ лицамъ, завѣдующимъ домами для бѣдныхъ, съ просьбою дать отвѣтъ на два вопроса: 1) сколько бѣдняковъ, содержащихся въ этихъ домахъ или получавшихъ пособія, попало въ это положеніе вслѣдствіе пьянства; 2) сколько дѣтей принято въ богадѣльни вслѣдствіе пьянства ихъ родителей. Отъ 51 города получено въ отвѣтъ, что 35% всѣхъ мужчинъ попали въ эти дома вслѣдствіе пьянства; отъ 35 годовъ—40% и отъ 57—41%. По второму вопросу оказалось, что въ 27 городахъ всѣ дѣти въ богадѣльняхъ содержатся вслѣдствіе пьянства родителей [1].

Изъ приведенныхъ данныхъ и соображеній съ достаточною ясностью выступаетъ вредъ, порождаемый пьянствомъ, какъ соціальнымъ зломъ. Въ сознаніи этого вреда и лежитъ главный стимулъ борьбы съ этимъ зломъ, задачи которой падаютъ на государство и общество. Сознаніе необходимости этой борьбы встрѣчается уже давно; но въ теченіе долгаго времени попытки ея являлись случайными, разрозненными и не имѣли замѣтныхъ результатовъ. Болѣе серьезное значеніе и большую послѣдовательность мѣры борьбы съ пьянствомъ получили лишь въ теченіе XIX столѣтія. Оно вообще характеризуется болѣе внимательнымъ отношеніемъ къ нуждамъ низшихъ слоевъ населенія, а именно—они являются жертвами пьянства въ наибольшей степени. Слѣдуетъ замѣтить также и то, что главнымъ иниціаторомъ въ этой борьбѣ въ большинствѣ странъ оказалось не государство, а общество.

Ранѣе другихъ за борьбу съ пьянствомъ принялась та страна, гдѣ ранѣе водворился демократическій строй: Соединенные Штаты Сѣверной Америки. Честь первой по-

---

[1] И. И. Янжулъ. Пьянство какъ соціальный недугъ (Вѣст. Евр. 1888 г., № 7).

пытки противопоставить оплотъ разбивающемуся пьянству принадлежитъ американскому врачу Решъ, который въ 1804 г. опубликовалъ свои изысканія о вліяніи крѣпкихъ напитковъ на тѣло и умъ человѣка. Подъ вліяніемъ его, нѣсколько лѣтъ спустя, образовалось первое американское общество трезвости (въ Бостонѣ). Общество это пропагандировало не совершенное воздержаніе отъ крѣпкихъ напитковъ, но только умѣренное ихъ употребленіе. Общество это не имѣло успѣха, и въ средѣ его дѣятелей возникло убѣжденіе, что для массы народа, особенно для необразованныхъ классовъ дѣйствительныхъ средствомъ избѣжать злоупотребленія спиртными напитками можетъ служить только абсолютное воздержаніе отъ нихъ. Въ результатѣ этого убѣжденія, въ 1827 г. въ Бостонѣ было учреждено новое общество трезвости (Temperance Society), члены котораго обязывались подъ присягою совершенно не употреблять крѣпкихъ напитковъ, за исключеніемъ лекарствъ, и кромѣ того не предлагать ихъ никому и употреблять все свое вліяніе для уничтоженія причинъ и послѣдствій пьянства. Успѣхъ на этотъ разъ былъ чрезвычайный: быстро стали возникать новыя такія же ассоціаціи, и въ 1835 г. насчитывали до 8.000 обществъ трезвости съ $1^1/_2$ милліонами членовъ. Благодаря этому, 4.000 винокуренныхъ заводовъ прекратили работу и болѣе 80.000 торговцевъ закрыли свои заведенія, гдѣ продавались спиртные напитки.

Въ дальнѣйшемъ развитіи борьбы съ алкоголизмомъ въ Америкѣ, подъ вліяніемъ событій междуусобной войны 1861—1865 гг., произошла задержка. Въ арміи злоупотребленіе крѣпкими напитками приняло широкіе размѣры, такъ что этому обстоятельству приписывали весьма важные военные промахи, а въ народѣ вообще, въ эти годы возбужденнаго состоянія страны и ненормальнаго теченія государственной и общественной жизни, обнаружилось увеличеніе пьянства и ослабленіе энергіи въ дѣлѣ борьбы съ нимъ. Съ возстановленіемъ спокойствія въ странѣ, снова оживилось движеніе съ цѣлью пропаганды идей трезвости Этому въ значительной степени содѣйствовалъ такъ называемый „женскій крестовой походъ“ (Women's Crusade) противъ пьянства—агитація, предпринятая американскими жен-

щинами въ 1874 году. Агитація эта велась съ большою энергіею во многихъ штатахъ, выражаясь въ экзальтированной проповѣди о вредѣ пьянства и въ горячемъ призывѣ къ воздержанію. Въ результатѣ этого движенія явилось образованіе многихъ новыхъ обществъ трезвости и оживленіе дѣятельности старыхъ. Особенное значеніе получилъ обширный національный союзъ трезвости „National Temperance Society", образовавшійся еще въ 1865 году въ цѣляхъ объединенія усилій отдѣльныхъ обществъ трезвости (къ этому союзу примкнуло болѣе 300 обществъ). Союзъ этотъ поставилъ себѣ задачей противодѣйствовать не только потребленію крѣпкихъ напитковъ, но и производству ихъ и торговлѣ ими, посредствомъ проведенія законодательнымъ путемъ разныхъ ограничительныхъ и запретительныхъ мѣръ. Во главѣ союза находится комитетъ изъ 36 лицъ, принадлежащихъ къ разнымъ политическимъ партіямъ и вѣроисповѣданіямъ; подъ руководствомъ этого комитета на мѣстахъ дѣйствуютъ агенты союза, имѣющіеся почти въ каждой общинѣ. На дѣло пропаганды идей трезвости союзъ истратилъ въ 1865—1891 гг. болѣе 1 милліона долларовъ. Въ нѣкоторыхъ штатахъ, подъ вліяніемъ пропаганды этого союза и другихъ большихъ обществъ трезвости приняты законодательныя мѣры относительно воспрещенія производства и торговли спиртными напитками.

Изъ Америки движеніе въ пользу организаціи обществъ трезвости проникло въ Европу и развилось прежде всего въ Англіи, гдѣ первое такое общество возникло въ 1829 г. въ Глазго. И въ Англіи была на первыхъ же порахъ допущена ошибка, сдѣланная въ Америкѣ и тормозившая успѣшную дѣятельность обществъ трезвости: они возставали не противъ употребленія спиртныхъ напитковъ вообще, а только противъ злоупотребленія ими; кромѣ того, усилія ихъ были направлены, главнымъ образомъ, противъ потребленія водки, а между тѣмъ, подъ вліяніемъ закона 1830 г. о производствѣ и продажѣ пива, пьянство въ пивныхъ приняло не менѣе обширные размѣры, чѣмъ пьянство въ кабакахъ [1]. Сознаніе неуспѣшности стараній обществъ въ

[1] Брандтъ. Борьба съ пьянствомъ за границей и въ Россіи К. 1898, стр. 46.

борьбѣ съ злоупотребленіемъ вызвало стремленіе положить въ основу ихъ дѣятельности начало полнаго воздержанія, так. наз. Teetotalism. Въ дѣлѣ пропаганды этого начала чрезвычайную энергію проявилъ ирландскій католическій патеръ Мэтью, прозванный „апостоломъ воздержанія". Своею энергическою и воодушевленною проповѣдью (съ 1838 г.) въ Ирландіи, Англіи и Америкѣ онъ, по расчетамъ современниковъ, обратилъ къ трезвости болѣе 5 милліоновъ людей. Въ Ирландіи, подъ его вліяніемъ, движеніе противъ пьянства приняло національный характеръ, и его пропаганда дала ирландскому союзу воздержанія (Irish total abstinence Association) около 1.800.000 членовъ. Потребленіе водки, составлявшее въ Ирландіи въ 1838 г. $12^1/_4$ милл. галлоновъ, упали въ 1841 году до $6^1/_2$ милл. галлоновъ.

Въ дальнѣйшемъ развитіи обществъ трезвости въ Англіи выработались типическія черты ихъ организаціи, ихъ задачи и пріемы дѣятельности. Важнѣйшими изъ нихъ являются: устная и печатная пропаганда идей трезвости, для чего широко организуются публичныя чтенія, проповѣди и пр. и издаются и энергично распространяются газеты, журналы, брошюры и воззванія; устройство музеевъ, читаленъ, клубовъ; организація различныхъ разумныхъ развлеченій для народа; устройство лечебницъ для привычныхъ пьяницъ; воздѣйствіе на законодательство въ смыслѣ упорядоченія торговли виномъ, улучшенія его качества и пр.

Изъ многочисленныхъ англійскихъ обществъ трезвости особенно значительными по размѣрамъ своей дѣятельности являются: 1) старѣйшее изъ нихъ—„Британская лига воздержанія" (British Temperance League)—основанное въ 1835 г., распространяющее свою дѣятельность на сѣверную и центральную части Англіи; 2) основанная въ 1856 г. „Національная лига воздержанія" (National Temperance League), поставившая главною своею цѣлью борьбу съ пьянствомъ въ арміи и флотѣ; 3) „Католическая крестовая лига полнаго воздержанія" (Catholic Total League of the Cross), основанная въ 1872 г. съ цѣлью „соединить католиковъ какъ духовныхъ, такъ и свѣтскихъ, для священной борьбы съ неумѣренностью, въ видахъ поднятія уровня религіозной, соціальной и семейной жизни католическаго населенія, особенно рабо-

чаго". Во главѣ этого общества, насчитывавшаго уже въ 1880 г. до 200,000 членовъ, стоялъ знаменитый кардиналъ Маннингъ; 4) „Протестантскій союзъ воздержанія" (Church of England Protestant Temperance Alliance), поставившій себѣ такія же задачи въ отношеніи къ протестантамъ. Кромѣ этихъ главныхъ ассоціацій, по всей странѣ разсѣяны общества трезвости, раздѣляющія между собою трудъ пропаганды идей трезвости въ разныхъ слояхъ населенія. Существуютъ, напр., спеціальный союзъ воздержанія среди желѣзнодорожныхъ служащихъ; союзъ воздержанія среди учащихся въ учебныхъ заведеніяхъ, множество женскихъ ассоціацій и т. д. Особую группу образуютъ общества, поставившія своею задачею—воздѣйствіе на законодательство съ цѣлью добиться уничтоженія или возможнаго ограниченія продажи спиртныхъ напитковъ. Въ числѣ ихъ большимъ политическимъ значеніемъ пользуется „Союзъ для упраздненія торговли напитками" (United Kingdom Alliance for suppression of the Liquor Traffic). Въ послѣдніе годы общее число абстинентовъ въ Англіи доходило до 7 милліоновъ.

Не имѣя возможности прослѣдить исторію и значеніе обществъ трезвости во всѣхъ странахъ, замѣтимъ лишь, что значеніе это всюду было велико и особенно въ томъ смыслѣ, что оно развило въ обществѣ большой интересъ и участіе къ дѣлу борьбы съ пьянствомъ, которая подъ вліяніямъ этого вступила на путь серьезнаго и плодотворнаго развитія.

Хорошую иллюстрацію этого положенія даютъ Швеція и Норвегія. Въ нихъ общества трезвости не только подготовили надлежащую почву для борьбы съ порокомъ, оказавъ огромное воспитательное вліяніе на народъ, но и выработали совершенно новыя формы борьбы съ пьянствомъ,—столь знаменитую нынѣ Готебургскую систему.

Въ 1835 г., по примѣру американскихъ обществъ трезвости, въ Швеціи впервые было положено основаніе общества воздержанія. Общество это имѣло успѣхъ и вызвало къ существованію рядъ другихъ ему подобныхъ. Потребность въ борьбѣ съ пьянствомъ была велика: размѣрами своего пьянства Швеція славилась по всей Европѣ, и еще

въ XVIII в. не-даромъ среди нѣмцевъ вошла въ поговорку фраза — „пьянъ, какъ шведъ“. Благодаря полной свободѣ винокуренія и питейной торговли (установленной при Густавѣ III, въ 1788 г.), имѣвшей цѣлью поощреніе сельско-хозяйственнаго винокуренія, вся Швеція покрылась винокуренными заводами; въ 1824 г. ихъ насчитывали на небольшомъ пространствѣ этой страны до 170,000. Пьянство было страшно развито. Понятно поэтому, какое значеніе должны были получить тамъ общества пропаганды трезвости. Мало-по-малу въ результатѣ явилась коренная реформа самаго законодательства; въ 1855 г. изданъ новый законъ въ смыслѣ развитія трезвости — уничтожены мелкія винокурни; установленъ строгій контроль за винокуреніемъ; торговля напитками сильно ограничена. Въ интересахъ развитія воздержанія, новый законъ постановилъ также, что въ питейныхъ заведеніяхъ должны всегда продаваться кушанья и разные съѣстные припасы; извѣстно, что на сытый желудокъ спиртуозы дѣйствуютъ слабѣе и ихъ выпиваютъ вообще меньше; запрещено было также отпускать вино подъ залогъ вещей. Кромѣ того, законъ 1855 г. опредѣлилъ, что если въ городахъ составятся компаніи, готовыя взять въ свое исключительное вѣдѣніе всѣ мѣста питейной торговли или даже нѣкоторыя, то городское управленіе, удостовѣрившись въ благонадежности такой компаніи, можетъ отдать ей это право въ аренду.

Вотъ это-то положеніе закона 1855 г. и дало толчекъ развитію „Готебургской системы“. Весьма скоро обнаружилось на практикѣ, что старанія закона обратить кабаки въ съѣстныя лавочки и столовыя для народа остались на бумагѣ. Въ дѣйствительности все шло по старому: для обхода же закона въ каждомъ кабакѣ держалось какое-нибудь блюдо съ картофелемъ, никогда не потребляемое, а стремленія кабатчиковъ увеличить свои барыши не могли удержать ихъ отъ риска отпускать водку въ долгъ или подъ залогъ вещей. И вотъ въ 60-хъ годахъ въ Готебургѣ пасторъ Визельгренъ, горячій филантропъ и приверженецъ идей трезвости, рѣшился воспользоваться указаніями закона и началъ хлопотать передъ городскимъ управленіемъ объ ограниченіяхъ питейной торговли и объ отдачѣ ее имѣю-

щему образоваться для того обществу. Первоначально эта попытка не удалась: интересы 136 кабатчиковъ оказались слишкомъ сильными, и городское управленіе отвѣтило, что оно не считаетъ возможнымъ вмѣшиваться въ это дѣло. Когда же въ 1863 г. вопросъ былъ снова поставленъ на очередь, то городское управленіе (обновленное въ своемъ составѣ, благодаря новому закону о производствѣ городскихъ выборовъ) отнеслось къ нему съ большимъ вниманіемъ и рѣшило назначить особую комиссію для изслѣдованія причинъ обѣдненія рабочихъ классовъ населенія. Въ результатѣ изысканій этой комиссіи установлено было, что пьянство является одною изъ главныхъ причинъ бѣдственнаго положенія этихъ классовъ, какъ въ экономическомъ, такъ и въ нравственномъ отношеніяхъ. Комиссія остановилась также и на вопросѣ о томъ, какими средствами можно было бы предотвратить дальнѣйшее развитіе зла. По ея мнѣнію, наиболѣе цѣлесообразною мѣрою должно быть признано коренное измѣненіе системы продажи спиртныхъ напитковъ, а именно — передача ея всецѣло въ руки акціонерной компаніи, которая не преслѣдовала бы цѣлей извлеченія возможно большаго дохода отъ продажи питей, а имѣла въ виду исключительно благо населенія. По заключенію комиссіи, компанія должна ограничиваться полученіемъ небольшого процента (5%) на затрачиваемый ею капиталъ, а весь остальной доходъ долженъ поступать въ городскую казну и идти на дѣло улучшенія быта рабочаго класса. Въ самой организаціи питейной торговли должны быть приняты мѣры къ тому, чтобы лица, производящія ее, не были заинтересованы въ продажѣ питей; они должны получать опредѣленное содержаніе за свой трудъ, получая сверхъ того лишь доходъ отъ продажи ими всякаго рода кушаньевъ, съѣстныхъ припасовъ и неспиртныхъ напитковъ. Вотъ тѣ основанія, которыя былм выработаны городскою комиссіею, одобрены городскимъ управленіемъ и которыя составили собою важнѣйшія отличительныя черты „Готебургской системы“. За осуществленіе ея принялись (съ 1 октября 1865 г.) „Готебургская акціонерная питейная компанія“, образовавшаяся изъ промышленныхъ фирмъ и частныхъ лицъ.

Сущность Готебургской системы заключается, такимъ образомъ, въ томъ, что на продажу спиртныхъ напитковъ устанавливается монополія, которая, принадлежа городу, фактически передается въ руки акціонерной компаніи, дѣйствующей на началахъ отчасти коммерческихъ, отчасти филантропическихъ [1]. Начало коммерческое выражается въ томъ, что компанія получаетъ обычный процентъ на вкладываемый ею въ дѣло капиталъ, благодаря чему не можетъ быть недостатка въ лицахъ, готовыхъ принять участіе въ этомъ дѣлѣ. Начало филантропическое выражается въ томъ, что акціонеры отказываются отъ всякаго барыша, превышающаго 5%, предназначая весь излишекъ на общественныя надобности. При такихъ условіяхъ оказывается устраненнымъ, въ дѣлѣ питейной торговли, всякій личный интересъ, служащій непреоборимымъ тормозомъ къ достиженію моральныхъ цѣлей системы свободной продажи крѣпкихъ напитковъ. Сосредоточеніе этой продажи въ рукахъ компаніи, дѣлая невозможною конкуренцію, позволяетъ ей принимать всѣ мѣры къ сокращенію числа мѣстъ продажи, а также и времени производства ея. Въ частности, важнымъ условіемъ для цѣлей уменьшенія пьянства является требованіе, чтобы въ питейныхъ заведеніяхъ продавались кушанья, главнымъ образомъ, горячія, такъ какъ они значительно ослабляютъ позывъ къ водкѣ и смягчаютъ вліянія алкоголя на организмъ. Вліяніе этой стороны дѣла обезпечивается предоставленіемъ выручки отъ продажи кушаньевъ въ пользу агентовъ компаніи по производству самой продажи. Въ цѣляхъ пріученія населенія къ трезвости, готебургская система обращаетъ особенное вниманіе на развитіе такихъ учрежденій, какъ дешевыя столовыя и читальни, которыя обезпечиваютъ простолюдину возможность провести часы отдыха въ общеніи съ другими, не подвергаясь соблазнамъ вина. Но и самыя питейныя заведенія по готебургской системѣ носятъ скорѣе характеръ столовыхъ, чѣмъ кабаковъ въ обычномъ смыслѣ слова, при чемъ всегда обращается вниманіе на то, чтобы помѣщенія были просторныя, опрятныя, гигіеничныя.

Примѣненіе изложенной системы на практикѣ дало

---

[1] Брандъ. Борьба съ пьянствомъ. Стр. 75.

весьма удовлетворительные результаты. Въ Готебургѣ до введенія новой системы городское управленіе сдавало съ торговъ 72 мѣста продажи питей. Компанія же нашла возможнымъ на первыхъ же порахъ своей дѣятельности ограничиться 36 мѣстами, а въ послѣдующіе годы постепенно сократило ихъ число до 19—въ 1893 г., несмотря на то, что населеніе города увеличилось болѣе, чѣмъ вдвое (въ 1865 г. оно составляло 45.750, а въ 1893 г.—106.300). Компанія устроила 4 столовыхъ (въ нихъ ежедневно отпускалась въ 1893 г. около 700 порцій) и 5 читаленъ, снабженныхъ книгами, журналами и газетами; въ 1893 г. число посѣщеній доходило до 217.000). По воскреснымъ и праздничнымъ днямъ продажа спиртныхъ напитковъ въ помѣщеніяхъ компаніи не производится вовсе, за исключеніемъ рюмки передъ обѣдомъ. Въ будніе дни компанія также нашла возможнымъ сократить время производства торговли: тогда какъ законъ запрещаетъ продажу питей въ будни лишь послѣ 10 часовъ, питейные дома компаніи закрываются осенью и зимою въ 7 час. веч., а въ остальное время года—въ 8 час. веч. Съ другой стороны, компанія пошла дальше закона и въ дѣлѣ ограниченія продажи спиртныхъ напитковъ несовершеннолѣтнимъ: законъ запрещаетъ продажу недостигшимъ 15 лѣтъ, компанія распространила это запрещеніе на молодыхъ людей до 18-тилѣтняго возраста.

О сокращеніи пьянства въ Готебургѣ подъ вліяніемъ новой системы свидѣтельствуютъ слѣдующія цифры. Въ 1875 году потребленіе водки въ мѣстахъ распивочной продажи составляло на важдаго жителя $11,_3$ кварты въ годъ, а въ 1892 г.—$5,_1$ кв.; съ другой стороны, отпускъ вина изъ мѣстъ торговли на выносъ понизился съ $15,_3$ кварты на жителя въ 1875 г. до $8,_1$ квар. въ 1892 г. Общее же количество потребленія, разсчитанное на 1 жителя, сократилось за тотъ же періодъ времени съ 29 до $14,_3$ кварты.

Зародившись въ Готебургѣ, новая система продажи крѣпкихъ напитковъ быстро распространилась и въ другихъ мѣстностяхъ Швеціи, а также и въ Норвегіи (и въ Финляндіи). Въ Швеціи въ половинѣ 90-хъ годовъ существовало уже 88 компаній для продажи питей по готебургской системѣ; только въ 13 небольшихъ городахъ сохранилась

еще старая система продажи съ публичныхъ торговъ патентовъ на торговлю спиртными напитками. Общее потребленіе этихъ напитковъ въ Швеціи значительно сократилось за время дѣйствія новой системы: въ 1861—1865 г. на каждаго жителя приходилось въ среднемъ 11,3 квартъ, а въ 1886—1890 гг.—7,4 кварты.

Въ Норвегіи замѣчается еще большее уменьшеніе потребленія спиртныхъ напитковъ, въ полномъ соотвѣтствіи съ постепеннымъ расширеніемъ примѣненія готебургской системы. Такъ, въ 1876 г., когда по этой системѣ продавали 8,3% всего количества вина, потребляемаго страною, среднее потребленіе каждаго жителя составляло 7 квартъ; въ 1893 г., когда по готебургской системѣ продавалась почти половина (49,1%) всего вина, потребленіе каждаго жителя составляло уже только 3,3 кварты.

Въ 1894 г. въ Норвегіи изданъ законъ, который составляетъ дальнѣйшій шагъ въ борьбѣ съ пьянствомъ и отъ примѣненія котораго ожидаются очень значительные результаты. Этимъ закономъ совершенно воспрещается продажа водки внѣ городовъ. Кромѣ того, предѣльный размѣръ розничной продажи повышается съ 40 литровъ (3,2 ведра) до 250 литровъ (20 ведеръ). Эта послѣдняя мѣра должна значительно повліять на сокращеніе потребленія, такъ какъ розничная торговля находится въ рукахъ компаніи, приказчики которой не заинтересованы въ продажѣ. Изъ дальнѣйшихъ постановленій закона 1894 г. заслуживаютъ вниманія слѣдующія: 1) отдача права на содержаніе питейныхъ заведеній въ городахъ предоставляется не городскому совѣту, какъ прежде, а всему городскому населенію, старше 25-лѣтняго возраста, не исключая женщинъ, при чемъ рѣшеніе постановляется простымъ большинствомъ голосовъ и сохраняетъ силу въ теченіе пяти лѣтъ. При этомъ прежде городу предоставлялся выборъ между отдачей питейной торговли частному лицу или акціонерному обществу; по закону же 1894 г. городъ можетъ совершенно воспретить питейную торговлю, при разрѣшеніи же ея онъ обязанъ предоставить ее акціонерному обществу; 2) прибылъ, выручаемая, акціонерными обществами, за удержаніемъ 5%, распредѣляется слѣдующимъ образомъ: 65% вносятся въ государственное казна-

чейство и образуютъ пенсіонный капиталъ для рабочихъ, 15% поступаютъ въ кассы тѣхъ общинъ какъ сельскихъ, такъ и городскихъ, въ которыхъ питейной торговли не производится, и только 20% поступаютъ въ пользу городовъ, изъ которыхъ эта прибыль поступила; 3) поступающіе въ пользу городовъ и сельскихъ общинъ 15% и 20 % прибылей должны быть употребляемы исключительно на борьбу съ пьянствомъ, напр., на пособіе обществамъ трезвости, на открытіе общеполезныхъ учрежденій и пр. [1].

Таковы главныя основанія готебургской системы, ея организація и нѣкоторые результаты. Было бы преувеличеніемъ считать эту систему панацеею въ борьбѣ съ пьянствомъ, видѣть въ ней средство къ окончательному искорененію его, тѣмъ болѣе, что въ примѣненіи ея изслѣдователями констатированы были нѣкоторые недочеты, особенно въ Швеціи, гдѣ, напр., параллельно съ несомнѣннымъ сокращеніемъ потребленія вина очень значительно возрасло потребленіе пива. Но во всякомъ случаѣ нельзя не видѣть въ этой системѣ одного изъ наиболѣе удовлетворительныхъ пріемовъ въ борьбѣ съ пьянствомъ, выработанныхъ подъ вліяніемъ того движенія, которое велось въ разныхъ странахъ обществами трезвости.

Въ заключеніе обзора развитія обществъ трезвости нельзя не упомянуть о нѣсколькихъ *международныхъ* обществахъ, преслѣдующихъ задачи борьбы съ пьянствомъ и пропаганды идей трезвости.

Наиболѣе распространеннымъ изъ нихъ является „Орденъ Добрыхъ Храмовниковъ“, организованный на подобіе массонскихъ ложъ. Онъ былъ основанъ въ 1851 г. въ штатѣ Нью-Іоркъ, а въ слѣдующіе годы распространился въ другихъ мѣстностяхъ Америки и за ея предѣлами. Изъ европейскихъ странъ онъ проявляетъ особенно энергичную дѣятельность въ Англіи (гдѣ въ 1887 г. было 285.000 членовъ, раздѣленныхъ на 7746 ложъ), Швейцаріи, Германіи, Швеціи, Норвегіи и Даніи. Вступающіе въ члены ордена даютъ обѣтъ полнаго воздержанія отъ спиртныхъ напитковъ; кромѣ

---

[1] Труды комиссіи по вопросу объ алкоголизмѣ. Вып. I (Спб. 1898 г.), докладъ И. Р. Минцлова о монополіи торговли спиртными напитками, стр. 63.

того, они не должны заниматься винокуреніемъ, продавать ячмень пивоварамъ или отдавать свой домъ въ наемъ подъ питейныя или трактирныя заведенія. Требованіе одной умѣренности орденъ считаетъ опаснымъ, такъ какъ этимъ только поощряется злоупотребленіе напитками. Наибольшее вниманіе въ дѣятельности ордена обращается на поддержаніе постояннаго общенія между членами его, устройство собраній, которыя замѣняли бы собою трактиръ. Въ послѣдніе годы число членовъ ордена въ разныхъ странахъ превышало $1^1/_2$ милліона.

„Орденъ Голубой ленты“ (Blue Ribbon Army), съ болѣе простою организаціею, преслѣдуетъ менѣе широкія задачи. Члены его обязываются только не потреблять спиртныхъ напитковъ; что же касается производства и продажи напитковъ, то пока государство допускаетъ ихъ, они считаютъ это необходимымъ зломъ, противъ котораго нечего бороться, вслѣдствіе чего орденъ держится вдали отъ положительной агитаціи. Онъ распространенъ особенно въ Америкѣ и Англіи, а въ послѣднее время и въ Скандинавскихъ государствахъ.

„Орденъ Голубого Креста“ (La Croix Bleue) основанъ въ Женевѣ въ 1877 г.; кромѣ Швейцаріи, распространенъ во Франціи, Бельгіи и Германіи. Это общество предъявляетъ къ своимъ участникамъ умѣренныя требованія. Члены его раздѣляются на соревнователей, принимающихъ на себя обязанность воздержанія на короткое время,—„дѣйствительныхъ“, которые, исполнивъ обѣтъ въ теченіе трехъ мѣсяцевъ, возобновляютъ его по крайней мѣрѣ на одинъ годъ,—и „друзей“, которые, не обязываясь лично къ воздержанію, желаютъ содѣйствовать цѣлямъ общества другими путями. Союзъ имѣетъ свой органъ „Kalender des Blauen Kreuzes“, издаваемый съ 1883 г. на нѣмецкомъ и французскомъ языкахъ; онъ издаетъ также нѣсколько ежемѣсячныхъ журналовъ, посвященныхъ борьбѣ съ пьянствомъ.

Въ Швейцаріи же въ 1887 г. возникло еще „Международное общество борьбы съ алкоголизмомъ (International Verein zur Bekämpfung des Alkoholismus). Толчекъ къ образованію этого общества данъ былъ собравшимся въ Цюрихѣ въ томъ же году „Международнымъ конгрессомъ противъ

злоупотребленія спиртными напитками". Главную роль въ созданіи общества игралъ извѣстный проф. Форель, дѣятельный поборникъ идеи борьбы съ алкоголизмомъ. Отъ членовъ общества требуется полное воздержаніе. Дѣятельность его направлена на борьбу съ пьянствомъ въ Швейцаріи, а съ другой стороны она имѣетъ международный характеръ. Общество заботится о веденіи международной статистики пьянства, организуетъ свои отдѣленія въ другихъ странахъ, издаетъ международный органъ трезвости, устраиваетъ международные конгрессы по вопросамъ борьбы съ алкоголизмомъ и т. д. Общество съ 1891 г. издаетъ ежемѣсячный журналъ—„Internationale Monatsschrift zur Bekämpfung der Trinksitten".

Наконецъ, въ 1906 году учрежденъ „Международный Союзъ для борьбы сь злоупотребленіями крѣпкими напитками", уставъ котораго былъ разработанъ на состоявшемся въ Берлинѣ собраніи представителей нѣсколькихъ государствъ. Какъ видно изъ этого устава, Международный Союзъ учрежденъ для объединенія на почвѣ совмѣстной дѣятельности организацій (союзовъ, обществъ, корпорацій) и отдѣльныхъ лицъ изъ различныхъ странъ для оказанія содѣйствія общественнымъ и частнымъ мѣрамъ борьбы съ злоупотребленіемъ крѣпкими напитками. Союзъ въ своей дѣятельности признаетъ относительную цѣнность какъ умѣренности, такъ и воздержанія. Союзъ имѣетъ въ виду осуществленіе своихъ задачъ слѣдующими путями: привлеченіемъ членовъ и образованіемъ мѣстныхъ комитетовъ; постояннымъ безплатнымъ обмѣномъ сообщеніями своихъ членовъ по вопросу объ алкоголизмѣ; взаимнымъ оповѣщеніемъ о касающихся этого вопроса законахъ, распоряженіяхъ и иныхъ мѣропріятіяхъ государствъ и органовъ самоуправленія; путемъ соотвѣтственныхъ обращеній къ законодательнымъ органамъ и административнымъ учрежденіямъ; раздачей соотвѣтственныхъ изданій; устройствомъ регулярныхъ съѣздовъ своихъ представителей въ различныхъ мѣстахъ; участіемъ въ международныхъ анти-алкогольныхъ конгрессахъ; созданіемъ нейтральнаго справочнаго бюро научнаго характера въ видѣ международнаго анти-алкогольнаго бюро. На обязанности этого бюро лежитъ изданіе журнала по во-

просамъ алкоголизма, выходящаго на нѣмецкомъ, англійскомъ и французскомъ языкахъ.

Въ разсмотрѣнныхъ предпріятіяхъ противъ пьянства выступаетъ частная иниціатива, дѣятельность отдѣльныхъ лицъ и обществъ. Въ дальнѣйшемъ изложеніи имѣются въ виду преимущественно мѣры, принимаемыя государствомъ частью въ цѣляхъ сокращенія размѣровъ пьянства, частью съ цѣлью уменьшенія и ослабленія вредныхъ послѣдствій его.

Одною изъ наиболѣе обычныхъ мѣръ является ограниченіе права продажи спиртныхъ напитковъ и тщательный надзоръ за распивочными заведеніями и мелкою торговлею спиртными напитками.

Опытъ показываетъ, что соблазнъ къ пьянству усиливается тѣмъ болѣе, чѣмъ чаще, удобнѣе и дешевле представляется случай къ удовлетворенію потребности въ спиртныхъ напиткахъ. Тамъ, гдѣ торговля спиртными напитками признается свободною, число питейныхъ заведеній растетъ не сообразно естественной потребности въ нихъ, а сообразно силѣ сопротивленія, какую можетъ оказать населеніе соблазну пьянства. Чѣмъ слабѣе сила этого сопротивленія, тѣмъ скорѣе ростетъ число питейныхъ заведеній и тѣмъ больше, слѣдовательно, распространяется пьянство. Поэтому во всѣхъ государствахъ открытіе питейныхъ заведеній подлежитъ болѣе или менѣе значительнымъ ограниченіямъ. Открытіе ихъ можетъ имѣть мѣсто не иначе, какъ въ силу особаго разрѣшенія подлежащихъ административныхъ властей. При выдачѣ этого разрѣшенія во многихъ государствахъ принимаются во вниманіе нравственныя качества содержателей такихъ заведеній. Такъ, напр., въ Германіи промысловый уставъ 1869 года предусматриваетъ возможность отказа въ разрѣшеніи открыть питейное заведеніе, если противъ лица, желающаго заняться этимъ промысломъ, будутъ представлены факты, дающіе поводъ предполагать, что оно будетъ злоупотреблять этимъ промысломъ ради споспѣшествованія пьянству, запрещеннымъ играмъ, притонодержательству или безнравственности. Позднѣе Имперскій законъ 23 іюня 1879 г. создалъ мѣру также весьма существенную, съ цѣлью ограниченія питейныхъ заведеній, именно: онъ предоставилъ союзнымъ правительствамъ право

признавать выдачу разрѣшенія на открытіе питейныхъ заведеній зависимою отъ представленія доказательствъ въ ихъ потребности.

Въ связи съ этимъ обычнымъ средствомъ борьбы противъ распространенія пьянства является ограниченіе самой продажи спиртныхъ напитковъ опредѣленнымъ временемъ. Торговля ими дозволяется лишь до наступленія такъ называемаго „полицейскаго часа". Эта мѣра обычная во всѣхъ государствахъ.

Иногда съ цѣлью борьбы съ пьянствомъ принимаются и еще гораздо болѣе рѣшительныя мѣры. Особенно энергичныя мѣры приняты были въ нѣкоторыхъ штатахъ Сѣверной Америки. Подъ вліяніемъ пропаганды обществъ трезвости, въ штатѣ Мэнъ въ 1851 г. изданъ былъ строгій запретительный законъ (Maine Liquor Law). Сущность его заключается въ томъ, что онъ всецѣло запрещаетъ производство и продажу спиртныхъ напитковъ (за исключеніемъ сидра и туземнаго вина); исключеніе допущено лишь для медицинскихъ или мануфактурныхъ цѣлей, такъ что спиртные напитки можно получать тамъ не иначе, какъ по рецепту врача или съ особаго разрѣшенія муниципальныхъ властей, которыми и производится продажа. Виновный въ нарушеніи закона подвергается тюремному заключенію до 2-хъ мѣсяцевъ и уплатѣ штрафа 1.000 долларовъ. Даже лицо, найденное пьянымъ въ собственномъ домѣ, подлежитъ заключенію до 30 дней, а родственники пьянаго имѣютъ право иска по отношенію къ лицу, продавшему ему напитокъ. Подобные же законы были приняты и въ нѣкоторыхъ другихъ штатахъ. Въ общемъ, однако, эти безусловно запретительныя мѣры не нашли себѣ широкаго распространенія. Въ настоящее время онѣ существуютъ лишь въ шести штатахъ — Мэнѣ, Канзасѣ, Айовѣ, Сѣверной Дакотѣ, Нью Гемпширѣ и Вермонтѣ, и въ территоріи Аляски.

Я упомянулъ о штрафѣ, которому угрожаетъ законъ Мэна лицу напившемуся. Это средство въ тѣхъ или другихъ формахъ и размѣрахъ практикуется во многихъ государствахъ. Такъ, въ Германіи имперскій уголовный кодексъ угрожаетъ арестомъ тѣмъ лицамъ, которыя предаются пьянству въ такой сильной степени, что впадаютъ въ ни-

щету и потому бываютъ принуждены прибѣгать къ чужой помощи при посредствѣ учрежденій, чтобы прокормить себя и тѣхъ, кого они сами обязаны содержать. На основаніи судебнаго приговора мѣстныя полицейскія власти уполномочены заключить въ рабочій домъ срокомъ до 2-хъ лѣтъ осужденнаго пьяницу, по отбытіи имъ наказанія, или же отправить его на общественныя работы. Въ нѣкоторыхъ другихъ государствахъ (Швеціи, Англіи, Франціи, Австріи и друг.) штрафъ грозитъ тѣмъ лицамъ, которыя будутъ найдены въ питейныхъ заведеніяхъ, на улицахъ и въ другихъ публичныхъ мѣстахъ въ состояніи явнаго опьянѣнія или въ состояніи, нарушающемъ общественную благопристойность.

Аналогичныя мѣры встрѣчаемъ мы и въ нашемъ законодательствѣ. Такъ, въ уставѣ о наказаніяхъ, налаг. мировыми судьями, статья 42 гласитъ; „За появленіе въ публичномъ мѣстѣ пьянымъ до безпамятства или въ безобразномъ отъ опьянѣнія видѣ, виновные подвергаются—аресту не свыше 7 дней или денежному взысканію не свыше 25 рублей“. Въ связи съ этимъ укажемъ и на слѣдующее предписаніе „устава о предупрежденіи и пресѣченіи преступленій“. Ст. 154 (т. XIV, изд. 1890 г.) гласитъ [1]: „на обязанность полиціи возлагается смотрѣть, чтобы по улицамъ и переулкамъ пьяныхъ не было и чтобы тѣ, которые по улицамъ и переулкамъ кричатъ и пѣсни поютъ, ночью въ неуказанные часы ходятъ и въ пьяномъ видѣ шатаются, были забираемы и отсылаемы подъ стражу“. Рядомъ съ этой статьею находимъ и общее предписаніе [2] о пьянствѣ (болѣе платоническаго свойства): „Запрещается всѣмъ и каждому пьянство“ (ст. 153).

Въ интересахъ уменьшенія вреда отъ пьянства большое значеніе придается слѣдующему обстоятельству. Замѣчено, что на усиленіе или ослабленіе пьянства имѣютъ прямое вліяніе родъ напитка и качество его. Цѣлый рядъ данныхъ свидѣтельствуетъ о томъ, что вредныя послѣдствія пьянства возрастаютъ пропорціонально количеству алкоголя

---

[1] Это предписаніе помѣчено гг. 1722, 1738 и 1837.

[2] Помѣчено гг. 1782, 1839 и 1845.

или водки, выпиваемой сравнительно съ другими напитками. Такъ, изъ двухъ странъ, Баваріи и Пруссіи, въ первой потребляется пива въ 4 раза больше, нежели во второй, и почти настолько же меньше водки; между тѣмъ въ Пруссіи алкоголиковъ въ 4 раза больше, чѣмъ въ Баваріи. Понятно отсюда, какую огромную разницу въ смыслѣ пьянства дѣлаетъ въ странѣ потребленіе тѣхъ напитковъ, которые наиболѣе содержатъ алкоголя. Всѣ особенно пагубныя послѣдствія для организма человѣка отъ злоупотребленія спиртными напитками проистекаютъ преимущественно при употребленіи водки. „Опытъ учитъ,—говоритъ проф. Розенталь, что собственно болѣзни пьяницъ случаются чаще тамъ, гдѣ пьютъ водку въ большомъ количествѣ; что, напротивъ, въ странахъ винограднаго вина и пива эти болѣзни сравнительно рѣдки и проявляются въ легкихъ формахъ“.

Въ виду этого, одною изъ мѣръ (правда, палліативныхъ) къ ослабленію вреда отъ пьянства признается возможно большая замѣна напитковъ крѣпкихъ, съ большимъ содержимымъ алкоголя, напитками болѣе слабыми.

Весьма важенъ также тщательный контроль за приготовленіемъ и очисткой спиртныхъ напитковъ. На парижскомъ международномъ конгрессѣ 1878 г. было высказано, между прочимъ, слѣдующее положеніе: „правительства обязаны не только противодѣйствовать злоупотребленію алкогольными напитками съ помощью законодательныхъ мѣропріятій и стараться ихъ подавить, но и употреблять также всѣ усилія къ тому, чтобы водка, предназначенная для потребленія, была по возможности лучше очищена и ректификована“. Въ этомъ отношеніи, впрочемъ, до сихъ поръ сдѣлано очень мало. Какъ на одну изъ мѣръ въ этой области, можно указать на законъ 1887 г. въ Финляндіи, по которому продажная водка „не только не должна заключать какихъ-либо вредныхъ примѣсей, но должна быть очищена отъ сивушныхъ маслъ“ (именно присутствію въ большихъ дозахъ этого сивушнаго масла приписываютъ болѣзни хроническаго алкоголизма, delirium tremens). Съ введеніемъ у насъ казенной продажи на ректификацію также обращено большое вниманіе.

Въ послѣднее время все сильнѣе устанавливается воззрѣніе на пьянство не столько какъ на порокъ, сколько на болѣзнь. Вотъ это-то возрѣніе и служитъ источникомъ новаго средства борьбы съ пьянствомъ — его леченія. Съ этою цѣлью устраиваются особые пріюты и лечебницы для алкоголиковъ.

Починъ въ дѣлѣ развитія такихъ учрежденій принадлежитъ Америкѣ, гдѣ, какъ было указано, впервые зародились и общества трезвости. Первая лечебница для алкоголиковъ была основана въ началѣ 1850-хъ годовъ въ штатѣ Нью-Іоркъ на частныя средства съ правительственной субсидіей. Въ 1865 году изданъ былъ законъ, который уполномочиваетъ общественныя власти „обязательно помѣщать въ это убѣжище на время, не превышающее одного года, всякаго хроническаго пьяницу, если имѣется письменное свидѣтельство двухъ врачей и двухъ гражданъ-собственниковъ, что пьяница этотъ потерялъ контроль надъ собою, неспособенъ вслѣдствіе невоздержанности блюсти свои дѣла и находится въ такомъ состояніи, что представляется опаснымъ оставлять его на свободѣ“. Подобныя же мѣры были приняты и въ другихъ штатахъ. Въ половинѣ 90 годовъ въ Соединенныхъ Штатахъ было около 50 лечебныхъ заведеній для алкоголиковъ. Успѣшность ихъ дѣятельности, какъ показываетъ опытъ, находится въ прямой зависимости отъ количества времени, въ теченіе котораго алкоголики находятся на излеченіи. Въ среднемъ, около 37% всѣхъ больныхъ, послѣ содержанія въ теченіе одного года, выходятъ изъ лечебницы вполнѣ излеченными.

Изъ европейскихъ странъ къ устройству лечебницъ для алкоголиковъ ранѣе другихъ приступила Англія, въ которой въ теченіе послѣднихъ 25—30 лѣтъ было основано 24 такихъ заведенія. Но успѣхъ ихъ дѣятельности въ значительной степени тормозился отсутствіемъ закона объ обязательномъ помѣщеніи алкоголиковъ въ лечебницы. Въ 1895 г. изданъ законъ, дозволяющій въ нѣкоторыхъ случаяхъ принудительное помѣщеніе.

Болѣе раціонально поставлено это дѣло въ Швейцаріи. Въ силу швейцарской конституціи, съ правомъ кантоновъ на полученіе доходовъ отъ винной монополіи сопряжена

обязанность—„изъ полученныхъ доходовъ по крайней мѣрѣ 10% затрачивать на борьбу какъ съ причинами, такъ и съ послѣдствіями алкоголизма“. Обыкновенно извѣстная часть этихъ средствъ и идетъ на содержаніе или субсидированіе лечебницъ для алкоголиковъ. Съ другой стороны, въ Швейцаріи получаетъ примѣненіе и принципъ принудительнаго помѣщенія алкоголиковъ. Такъ, въ кантонѣ Сенъ-Галленъ въ 1894 г. изданъ законъ, по которому помѣщеніе алкоголиковъ въ лечебницы можетъ производиться не только съ согласія или по желанію паціентовъ, но и противъ ихъ воли, по постановленію муниципальнаго совѣта, на основаніи медицинскаго свидѣтельства, что данное лицо страдаетъ алкоголизмомъ и нуждается въ леченіи. Продолжительность пребыванія въ лечебницѣ опредѣляется отъ 9 до 18 мѣсяцевъ и въ случаяхъ рецидива можетъ быть еще увеличена. Содержаніе несостоятельныхъ больныхъ производится на средства кассы для бѣдныхъ, а иногда и на счетъ правительства. Изъ существующихъ въ Швейцаріи лечебницъ для алкоголиковъ (въ 1906 году ихъ было 13) образцовою считается лечебница въ Елликонѣ, въ Цюрихскомъ кантонѣ. Практика Швейцарскихъ лечебницъ съ особою убѣдительностью указываетъ, что успѣшность леченія зависитъ отъ продолжительности его: тогда какъ для лицъ, пробывшихъ въ лечебницѣ не болѣе 4 мѣсяцевъ, случаи излеченія составляютъ 33%, они возвышаются до 71% для пробывшихъ въ лечебницѣ отъ 4 до 12 мѣсяцевъ.

Мѣры противъ пьянства въ Россіи.

Въ послѣдніе годы борьба съ пьянствомъ заняла видное мѣсто въ ряду тѣхъ вопросовъ, которые привлекаютъ къ себѣ особенное вниманіе со стороны правительства и общества. Съ 1894 г. въ финансовомъ управленіи началась работа по постепенному введенію у насъ коренной реформы питейнаго дѣла—установленію казенной продажи вина. При этомъ особое вниманіе при разработкѣ этой реформы, касающейся прежде всего интересовъ фискальныхъ, удѣлено было и вопросамъ о способахъ уменьшенія пьянства и обезпече-

нія населенія отъ вредныхъ послѣдствій его. Съ другой стороны, въ печати, выразительницѣ общественныхъ интересовъ, никогда до сихъ поръ борьба съ пьянствомъ не привлекала къ себѣ такого дѣятельнаго вниманія, какъ въ послѣдніе годы. Эта борьба получаетъ значеніе одного изъ важнѣйшихъ вопросовъ внутренняго управленія современной Россіи. Но прежде, чѣмъ остановиться на разсмотрѣнія тѣхъ мѣръ, которыя принимаются въ этой области новѣйшимъ законодательствомъ, необходимо ознакомиться, хотя бы вкратцѣ, съ положеніемъ этого вопроса въ прежнее время.

Пьянство составляетъ исконное зло русскаго народа. Памятники древне-русской письменности свидѣтельствуютъ о широкомъ распространеніи его уже въ отдаленнѣйшія эпохи исторіи Россіи. „Руси веселіе есть пити—не можемъ безъ того быти"—таковъ, по словамъ лѣтописца, былъ одинъ изъ мотивовъ, побудившихъ великаго князя Владиміра отвѣтить отказомъ отъ принятія мусульманскаго закона, неблагопріятно относящагося къ потребленію крѣпкихъ напитковъ. „Хотя представляется болѣе, нежели вѣроятнымъ, что такихъ словъ князь Владиміръ никогда не высказывалъ, что эти слова, какъ и всѣ повѣствованія о выборѣ имъ религіи, являются однимъ изъ легендарныхъ измышленій, которыми такъ богата наша начальная лѣтопись, тѣмъ не менѣе, — замѣчаетъ проф. Загоскинъ [1], — уже тотъ фактъ, что древній лѣтописецъ кіевскій влагаетъ такія слова въ уста просвѣтителя Россіи, представляется характернымъ въ дѣлѣ сужденія объ исконной приверженности нашихъ предковъ къ крѣпкимъ напиткамъ". Объ этой приверженности сохранились и болѣе достовѣрныя свидѣтельства. О ней говорятъ и разсказы лѣтописей о древнихъ тризнахъ, сопровождавшихся обильными попойками, и повѣствованія былинъ нашего героическаго эпоса, въ которыхъ идеализируется пьяный разгулъ, изображаемый въ самыхъ яркихъ краскахъ, и въ особенности старанія духовенства отвратить свою паству отъ злоупотребленія напитками. Такъ, одинъ изъ подвижниковъ древней русской церкви, Ѳеодосій Пе-

[1] Н. Загоскинъ. Пьянство и борьба съ нимъ въ древней Россіи (Русск. Богат., апрѣль 1893 г.).

черскій, учитъ въ своемъ „Словѣ о пьянствѣ“, что—„пить можно, но въ законъ, во время и въ славу Божію“. Такого рода пастырскія увѣщанія представляютъ собою и наиболѣе ранній способъ борьбы съ пьянствомъ, съ цѣлью воздѣйствія на религіозно-нравственную сторону человѣка.

Въ послѣдующіе вѣка пьянство не уменьшается, принимаетъ хроническій характеръ, становится кореннымъ народнымъ порокомъ. Особенно поражаются имъ иностранцы, посѣщавшіе Россію въ XVI и XVII в. „Несчастные работники и ремесленники,—пишетъ въ своихъ запискахъ англичанинъ Флетчеръ,—часто истрачиваютъ въ кабакахъ все то, что должны были бы принести своимъ женамъ и дѣтямъ; часто можно видѣть, какъ они пропиваютъ даже одежду и остаются совершенно голыми“. А вотъ что говоритъ Олеарій, саксонскій ученый, посѣтившій Россію въ первой половинѣ XVII в. и тщательно изучившій русскіе нравы того времени: „русскіе преданы пьянству болѣе всякаго другого народа въ мірѣ. Когда они не въ мѣру напьются, то, какъ необузданные звѣри, неистово предаются всему, къ чему побуждаютъ ихъ страстныя желанія. Порокъ пьянства,—продолжаетъ Олеарій,—одинаково распространенъ въ русскомъ народѣ во всѣхъ сословіяхъ, между мужчинами и женщинами, старыми и малыми, духовными и свѣтскими, высшими и низшими, до такой степени, что видъ валяющагося въ грязи пьянаго человѣка—здѣсь явленіе самое обыкновенное“.

Едва ли можно заподозрѣть въ невѣрности или преувеличенности эти показанія иностранцевъ. Съ ними вполнѣ согласуются и свидѣтельства отечественныя, показанія такихъ лицъ, у которыхъ нѣтъ повода предполагать пристрастное отношеніе. Вотъ что, напр., говоритъ Юрій Крижаничъ, при всѣхъ своихъ симпатіяхъ къ русскому народу, съ которымъ онъ, по происхожденію хорватъ, сроднился долгою жизнью въ Москвѣ, куда онъ былъ вызванъ царемъ Алексѣемъ Михайловичемъ: „преимущественно же передъ всѣми народами свойственно намъ пьянство. Можно обойти весь свѣтъ и нигдѣ не найти такого мерзкаго, гнуснаго и страшнаго пьянства, какъ здѣсь, на Руси“. Съ другой стороны, о томъ же явленіи говорятъ и оффиціальные документы.

Такъ, въ актахъ Стоглаваго собора (полов. XVI в.), рисующихъ неприглядную картину нравственнаго положенія общества того времени, мы видимъ упоминаніе о широкомъ развитіи пьянства, въ частности среди духовенства. Постановленія собора ополчаются противъ пьянства чернаго духовенства и, съ цѣлью парализовать его развитіе, разрѣшаютъ держать въ монастыряхъ только квасы и фряжскія вина, но отнюдь не хмельныя питія, а тѣмъ менѣе „горячее вино", ибо, говоритъ Стоглавъ, „пьянство—начало и конецъ всѣмъ злымъ дѣламъ". Соборомъ приняты мѣры и по отношенію къ членамъ бѣлаго духовенства, которые „учнутъ жити въ слабости и пьянствѣ и въ прочихъ неподобныхъ дѣлахъ".

Такими отдѣльными мѣропріятіями и поученіями противъ пьянства съ церковной каѳедры и ограничиваются проявленія борьбы съ народнымъ порокомъ въ теченіе многихъ вѣковъ нашей исторіи. Непреодолимымъ препятствіемъ въ этой борьбѣ являлось фискальное значеніе питейнаго дѣла. Доходъ отъ него составлялъ издавна одну изъ вѣрнѣйшихъ статей бюджета, и правительство проявляло постоянную заботливость о возможно болѣе выгодной постановкѣ питейнаго дѣла, и, когда сталкивались интересы казны и интересы огражденія населенія отъ чрезмѣрнаго пьянства, этимъ послѣднимъ интересамъ приходилось поступаться. Отъ конца XVI и XVII ст. сохранилось немало донесеній областныхъ воеводъ о томъ, что кабаки разоряютъ народъ; но въ отвѣтъ на эти донесенія московское правительство внушало имъ, что они „пишутъ не дѣломъ и плохо радѣютъ о государевой прибыли". Приведу одинъ характерный образецъ распоряженія Московскаго правительства въ области питейнаго дѣла, сообщаемый проф. Дитятинымъ въ его работѣ „Царскій кабакъ Московскаго государства" [1]. „Докладываютъ въ Москву воеводы, что на ихъ кабакѣ всѣ пропились, одолжали, обнищали; доходамъ кабацкимъ грозитъ огромный „недоборъ"; что, по ихъ мнѣнію, кабакъ нужно бы закрыть, чтобы вдостоль все не разорить: по крайней мѣрѣ нужно бы „отъ кабацкаго питья унимать", но что безъ

[1] И. И. Дитятинъ. Статьи по исторіи русскаго права. Спб. 1898. Стр. 486.

царскаго указу они „унимать не смѣютъ“. Ждутъ этого указа. Онъ не замедлилъ получиться, но съ отвѣтомъ для челобитчикомъ совсѣмъ неожиданнымъ: „и вы пишете къ намъ— говорится отъ имени царя—не радѣя о нашемъ дѣлѣ, что кабакъ хотите оставить... Передъ васъ многіе на Верхотурѣ воеводы бывали, а о томъ кабакѣ къ намъ не писывали... и вы, дѣлая лѣностью своею и нехотя намъ служить, пишите къ намъ не дѣломъ“. За этимъ выговоромъ слѣдуетъ такое предписаніе: „и вы-бъ велѣли учинить законъ крѣпкій, чтобъ на кабакѣ... не пропивалися... и сами бы есте къ тому призирали почасту, чтобъ... кабацкихъ денежныхъ доходовъ передъ прежними годы собрати съ прибылью... чтобъ кабацкій сборъ былъ больше прежнихъ годовъ, чтобъ нашей казнѣ была прибыль“. Такимъ образомъ указъ этотъ ставилъ передъ воеводами дилемму неразрѣшимую—кабакъ долженъ процвѣтать и приносить все большую прибыль, а вмѣстѣ съ тѣмъ и народъ не долженъ пропиваться. Естественно при такихъ условіяхъ, что органы питейнаго управленія—кабацкіе головы и цѣловальники, которымъ приходилось нести и личную отвѣтственность за недоборы казны, предпочитали все свое вниманіе сосредоточивать на процвѣтаніи кабака, хотя бы и въ явный ущербъ нравственнымъ и матеріальнымъ интересамъ населенія.

При такой постановкѣ питейнаго дѣла, разумѣется, не могло быть рѣчи о сколько-нибудь рѣшительныхъ и систематическихъ мѣрахъ борьбы съ пьянствомъ. Въ этой области все сводилось къ однимъ палліативамъ, которыми имѣлось въ виду обезпечить лишь внѣшнее благочиніе. И такое отношеніе къ пьянству составляетъ характерную черту государственной политики въ теченіе всей исторіи питейнаго дѣла у насъ, каковы бы ни были финансовыя системы управленія этимъ дѣломъ.

Къ сравнительно недавнему прошлому относится любопытный примѣръ той же коллизіи интересовъ казны и интересовъ отрезвленія народа. Въ 50-хъ годахъ XIX-го столѣтія, когда дѣйствовала откупная система, породившая массу злоупотребленій, во многихъ мѣстностяхъ въ народѣ обнаружилось движеніе противъ пьянства. Въ губерніяхъ, находящихся въ разныхъ полосахъ Россіи, стали возникать

общества трезвости; такія общества были образованы въ губерніяхъ Ковенской, Виленской, Саратовской, Курской, Тульской, Пензенской, Владимірской, Екатеринославской, Тверской. Движеніе это встрѣтило сочувствіе и нашло себѣ поддержку главнымъ образомъ въ средѣ духовенства. Въ 1859 г. отъ Святѣйшаго Синода послѣдовало циркулярное приглашеніе священно-служителямъ „содѣйствовать возникновенію въ городскихъ и сельскихъ сословіяхъ благой рѣшимости воздержанія отъ употребленія вина". Однако, движеніе это на первыхъ же порахъ своего развитія встрѣтилось съ тѣмъ же непреодолимымъ препятствіемъ—интересами фиска. Отъ министра финансовъ послѣдовало сообщеніе оберъ-прокурору Святѣйшаго Синода, „что совершенное запрещеніе горячаго вина посредствомъ сильно дѣйствующихъ на умы простого народа религіозныхъ угрозъ и клятвенныхъ обѣщаній не должно быть допускаемо, какъ противное не только общему понятію о пользѣ умѣреннаго употребленія вина, но и тѣмъ постановленіямъ, на основаніи которыхъ правительство отдало питейные сборы въ откупное содержаніе". А черезъ нѣсколько времени послѣ того министромъ финансовъ сдѣлано было распоряженіе, „чтобы приговоры городскихъ и сельскихъ обществъ о воздержаніи уничтожить, и впредь городскихъ собраній и сельскихъ сходовъ для сей цѣли нигдѣ не допускать".

Такимъ образомъ, народное движеніе противъ пьянства было сразу пресѣчено, и съ того времени образованіе обществъ трезвости у насъ надолго сдѣлалось невозможнымъ.

Интересамъ трезвости мало помогла и та коренная реформа питейнаго дѣла, которая была предпринята въ 1861 году—замѣна откупной системы системою акцизною. Реформа эта преслѣдовала прежде всего финансовыя цѣли: „откупная система—говорится въ журналѣ Государственнаго Совѣта—не можетъ быть допускаема даже и съ финансовой точки зрѣнія, ибо при ней правительство не получаетъ далеко тѣхъ огромныхъ суммъ, которыя платитъ народъ, и питейный налогъ, изъ косвеннаго обратившись въ окладной, влечетъ за собою недоборы". Но рядомъ съ соображеніями фискальнаго характера къ уничтоженію откупной системы побуждали

и мотивы иного свойства. „Для фискальныхъ цѣлей,—полагалъ Государственный Совѣтъ,—еслибы онѣ даже и были достижимы, правительство не можетъ и не должно упускать изъ вида дѣйствія откупной системы на нравственный и экономическій бытъ народа. Всѣмъ извѣстно, что откупная система разоряетъ и развращаетъ народъ, держитъ на откупу мѣстную администрацію, сдѣлавъ черезъ то безсильными всѣ мѣры къ водворенію въ ней честности и правоты, и мало-по-малу привела правительство къ тяжкой необходимости не только покровительствовать порожденнымъ сею системою нарушеніямъ законовъ и вопіющимъ злоупотребленіямъ, безъ которыхъ она существовать не можетъ, но даже противодѣйствовать возникающимъ нравственнымъ побужденіямъ къ сохраненію трезвости. Такимъ образомъ, правительство выставляетъ себя какъ бы явнымъ поборникомъ неуваженія къ закону, поддержанія злоупотребленій и распространенія въ народѣ порочныхъ наклонностей“.

Замѣнившая откупъ акцизная система введена была съ 1 января 1863 г. По существу своему она представляетъ совершенную противоположность прежнимъ способамъ извлеченія питейнаго дохода. Прежде какъ при казенномъ управленіи питейнымъ дѣломъ, такъ и при откупахъ, ближайшимъ источникомъ питейнаго дохода служила торговля крѣпкими напитками, которая и являлась объектомъ обложенія. При акцизной же системѣ, наоборотъ, ближайшимъ источникомъ дохода и объектомъ обложенія является непосредственно самый предметъ потребленія. Сущность этой системы сводится къ тому, что вино и спиртъ, выдѣлываемые на винокуренныхъ заводахъ, облагаются особымъ налогомъ, акцизомъ, въ размѣрѣ извѣстной, опредѣленной суммы съ каждаго даннаго количества готоваго продукта; такимъ количествомъ былъ принятъ градусъ алкоголя или одна сотая часть ведра безводнаго спирта. Независимо отъ акциза съ вина, винокуренные заводы обложены еще особымъ патентнымъ сборомъ, размѣръ котораго исчисляется соотвѣтственно совокупной емкости квасильныхъ чановъ. Что же касается собственно торговли спиртными напитками, то со времени введенія акцизной системы продажа этихъ напитковъ, какъ оптовая, такъ и раздробительная, объявлена

предметомъ вольнаго промысла. При этомъ ни опредѣленной цѣны напитковъ, ни числа мѣстъ продажи ихъ въ законѣ не установлено. Всякій желающій могъ открывать трактиръ или иное питейное заведеніе, лишь при условіи уплаты установленнаго патентнаго сбора за право производства раздробительной торговли.

Вотъ эти-то условія, въ которыя была поставлена торговля крѣпкими напитками, и явились корнемъ зла, выросшаго на почвѣ акцизной системы. Въ законѣ, ее устанавливавшемъ, не были предусмотрѣны мѣры противъ возможныхъ злоупотребленій, а также и естественныхъ вредныхъ послѣдствій вольной продажи вина. Между тѣмъ эти послѣдствія и злоупотребленія стали обнаруживаться очень скоро по введеніи реформы. Питейныя заведенія сдѣлались мѣстами ничѣмъ не сдерживаемаго пьянаго разгула, притонами разврата, чему въ значительной степени содѣйствовало то, что водка, благодаря ничтожному размѣру акциза, сильно подешевѣла сравнительно съ эпохою откуповъ. Усиленіе пьянства въ народѣ и порожденныя имъ послѣдствія для нравственной и экономической стороны его жизни составили предметъ особаго вниманія со стороны земскихъ учрежденій, созданныхъ въ 1864 г. На первыхъ же порахъ своей дѣятельности многія земства обратились (въ 1865 г.) къ правительству съ ходатайствами о мѣрахъ, съ цѣлью противодѣйствовать развивающемуся пьянству. Таковы ходатайства: о необходимости ограничить число кабаковъ, возвысить плату за патенты на питейныя заведенія, увеличить акцизъ на вино, содѣйствовать распространенію пивныхъ, чайныхъ и т. под. учрежденій, могущихъ отвлечь народъ отъ кабаковъ.

Правительство не оставалось равнодушнымъ къ такого рода ходатайствамъ и вообще къ сознанію необходимости мѣропріятій съ цѣлью ограниченія пьянства. Но въ этихъ мѣрахъ оно чувствовало себя связаннымъ тѣми предѣлами, далѣе которыхъ не позволяло идти опасеніе уменьшенія питейныхъ доходовъ, продолжавшихъ быть однимъ изъ наиболѣе существенныхъ основаній финансовой системы. Съ половины 60-хъ годовъ изданъ былъ рядъ отдѣльныхъ узаконеній и распоряженій, направленныхъ къ устраненію тѣхъ

условій, въ которыхъ усматривался особенный вредъ. Вотъ нѣкоторыя изъ нихъ: въ 1864 г. воспрещена торговля спиртными напитками въ мелочныхъ, фруктовыхъ и т. п. лавкахъ; въ 1866 г. воспрещена продажа крѣпкихъ напитковъ на народныхъ гуляньяхъ во время сырной и святой недѣль; въ 1866 г. изданъ законъ, по которому сидѣльцами въ питейныхъ заведеніяхъ могутъ быть только лица, получившія одобрительные приговоры какъ отъ общества, къ которому они принадлежатъ, такъ и отъ общества, на территоріи котораго они желаютъ торговать; въ силу того же закона, содержателями питейныхъ заведеній не могутъ быть должностныя лица сельскихъ управленій; въ 1873 г. возвышенъ патентный сборъ съ водочныхъ заводовъ и заведеній для продажи крѣпкихъ напитковъ, въ питейныхъ заведеніяхъ воспрещено держать сидѣльцевъ и прислугу моложе 21 года, воспрещено впускать въ эти заведенія нижнихъ чиновъ, воспитанниковъ учебныхъ заведеній и вообще малолѣтнихъ и т. под. Не отрицая извѣстнаго значенія за многими изъ указанныхъ мѣръ, нельзя однако не видѣть въ нихъ лишь палліативовъ, которые не могли устранить зла въ его корнѣ. Примѣненіе ихъ на практикѣ изобличало недостаточность ихъ и порождало въ правительствѣ и обществѣ сознаніе необходимости болѣе рѣшительныхъ способовъ воздѣйствія на условія, благопріятствующія развитію пьянства.

Любопытнымъ проявленіемъ этого сознанія служитъ законъ 14 мая 1885 г., въ которомъ авторы его видѣли рѣшительную мѣру къ ограниченію пьянства. Въ циркулярѣ министра финансовъ (покойнаго Н. Х. Бунге), сопровождавшемъ опубликованіе этого закона, говорится: „въ основѣ этого закона лежитъ мысль *совершенно уничтожить* тотъ видъ питейнаго заведенія, который по справедливости признается наиболѣе вреднымъ, т. е. питейный домъ или кабакъ, гдѣ вино предлагается для употребленія на мѣстѣ, безъ возможности пользоваться при этомъ пищей; поэтому новый законъ устанавливаетъ, что распивочная торговля хлѣбнымъ виномъ можетъ быть производима только въ такихъ заведеніяхъ, гдѣ совмѣстно съ виномъ продается и пища, т. е. въ трактирныхъ заведеніяхъ разныхъ наименованій, а также въ постоялыхъ дворахъ или корчмахъ...

Такимъ образомъ, говоритъ циркуляръ,—съ 1 января 1886 г. закроется свыше 80.000 питейныхъ домовъ, служившихъ наибольшимъ соблазномъ для населенія и нерѣдко дѣлавшихся притонами разврата, пороковъ и преступленій". Безъ сомнѣнія, исчезновеніе такого огромнаго количества притоновъ могло бы явиться довольно рѣшительною мѣрою противодѣйствія пьянству. Но фактически ожидаемаго закрытія не произошло. Взамѣнъ подлежавшихъ закрытію кабаковъ законъ дѣйствительно создавалъ новый типъ питейнаго заведенія—„винную лавку"; въ ней продажа могла производиться только на выносъ и поэтому она не могла представлять соблазна для развитія пьянства. Но вмѣстѣ съ тѣмъ законъ допускалъ возможность существованія множества такихъ питейныхъ заведеній, въ которыхъ принципъ исключительной продажи на выносъ уничтожался, что винная лавка совершенно стушевалась, потерявъ свой главный смыслъ, и только умножала собою число разныхъ типовъ питейныхъ заведеній. Въ дѣйствительности, подлежавшія закрытію десятки тысячъ кабаковъ вскорѣ же возродились подъ видомъ трактировъ разныхъ наименованій, постоялыхъ дворовъ и пр.

Мало дѣйствительными оказались и другія постановленія закона 1885 г., имѣвшія въ виду регламентировать внутренній распорядокъ торговли въ питейныхъ заведеніяхъ: соблюденіе чистоты и опрятности, недопущеніе въ питейныя заведенія распутныхъ женщинъ, недозволенныхъ игръ, безчинствъ, недопущеніе посѣтителей, напившихся до безпамятства.

Главную причину неудачи закона 1885 г. благія намѣренія котораго не осуществились, усматриваютъ въ томъ, что этимъ закономъ, какъ и ранѣе изданными мѣрами, не устранялся корень зла—*личный интересъ* содержателей питейныхъ заведеній, который побуждаетъ спаивать народъ и который является достаточно сильнымъ для того, чтобы изыскивать, хотя бы и съ рискомъ, разные способы не выполнять ограничительныя требованія закона.

Сознаніе важнаго значенія личнаго интереса въ дѣлѣ виноторговли, какъ главнаго тормоза въ борьбѣ съ пьянствомъ, положено въ основу новѣйшаго законодательнаго

акта—закона о казенной продажѣ вина. По заключенію министра финансовъ, реформа эта „предпринята для разрѣшенія одной изъ самыхъ трудныхъ и важныхъ задачъ по улучшенію народнаго быта — для огражденія народной нравственности и народнаго здравія отъ растлѣвающихъ вліяній нынѣшняго питейнаго заведенія, причиняющихъ вмѣстѣ съ тѣмъ народу неисчислимый матеріальный вредъ, подтачивая въ самомъ корнѣ его благополучіе“ (Циркуляръ 22 дек. 1894 г.).

Въ виду такого значенія реформы и непосредственнаго соотношенія ея съ вопросомъ о борьбѣ съ пьянствомъ, необходимо остановиться подробнѣе на разсмотрѣніи плана ея и тѣхъ мотивовъ, которые были положены въ ея основаніе и сгруппированы въ представленіи министерства финансовъ объ установленіи казенной продажи вина.

Въ этихъ мотивахъ особое вниманіе обращено на условія торговли крѣпкими напитками. Торговля эта до настоящаго времени находилась всецѣло въ рукахъ частныхъ лицъ, которыя, эксплоатируя въ свою личную пользу слабость населенія къ вину, являлись нерѣдко такимъ элементомъ, который разными способами поддерживалъ эту слабость. Едва ли возможно сомнѣваться въ томъ, что главнымъ источникомъ казеннаго дохода съ питей является не то ненормальное или даже, можно сказать, безобразное потребленіе вина, которое имѣетъ своимъ послѣдствіемъ разореніе хозяйства отдѣльныхъ мѣстностей или цѣлыхъ крестьянскихъ обществъ, но то правильное и постоянное его потребленіе, которое обусловливается климатическими условіями сѣверной природы и доступно болѣе зажиточному и просвѣщенному населенію. Правильное потребленіе всегда даетъ и большее душевое потребленіе и большій душевой доходъ казнѣ и не только не вредно, но, быть можетъ, даже полезно въ гигіеническомъ отношеніи. Поэтому нельзя не желать достиженія по возможности такого положенія виноторговли, при которомъ было бы облегчаемо такое правильное потребленіе напитковъ и затруднялось бы пьянство. Разсматривая ближе явленія пьянства, какъ они проявляются среди нашего народа, нельзя не придти къ заключенію, что оно проявляется или въ видѣ болѣзненнаго состоянія организма — это пьянство отдѣльныхъ лицъ, пропойцъ, или пьянства бытового, общественнаго. Пьянство перваго рода, быть можетъ, въ значительной степени поддерживается недоброкачественностью обращающагося въ торговлѣ вина, такъ какъ, по свидѣтельству медицинскихъ авторитетовъ, такъ называемый алкоголизмъ развивается при употребленіи неочищеннаго вина. Пьянство второго рода обусловливается бытовою стороною жизни нашего народа, сложившеюся исторически и подвергающеюся лишь медленному измѣненію подъ вліяніемъ просвѣщенія и нравственнаго вліянія общественныхъ условій или отдѣльныхъ личностей. Второй родъ пьянства можетъ во

многихъ случаяхъ служитъ источникомъ перваго, ибо, подчиняясь обычаю, отдѣльные члены общества, съ организмами болѣе воспріимчивыми къ вредному вліянію вина, особенно неочищеннаго, прибѣгая вначалѣ къ потребленію такого вина въ силу обычая, пріобрѣтаютъ мало-по-малу неодолимую привычку къ вину или даже органическую потребность въ немъ и впадаютъ въ пьянство пропоицъ. Оба рода пьянства, независимо отъ связи ихъ одного съ другимъ, поддерживаются до нѣкоторой степени тѣмъ классомъ населенія, который созданъ акцизной системой взиманія казеннаго дохода съ питей — виноторговцами, личный интересъ которыхъ слишкомъ тѣсно связанъ съ размѣрами потребленія населеніемъ вина, при чемъ классъ этотъ не брезгаетъ никакими способами къ навязыванію населенію вина и къ поддержанію и даже развитію въ немъ пьянства. Наблюдая жизнь нашего сельскаго или городского обывателя низшаго класса, нельзя не замѣтимъ вообще вліянія на складъ жизни, на этику народную, соприкасающагося съ нимъ того болѣе развитого элемента, какимъ обыкновенно является торговецъ вообще и особенно виноторговецъ. Этотъ элементъ, можно сказать, руководитъ массами и устанавливаетъ складъ обычаевъ особенно въ отношеніи общественной жизни, дѣйствуя на тщеславіе и предписывая извѣстное соревнованіе въ количествѣ употребляемаго для угощенія въ разныхъ случаяхъ вина. Въ то же время виноторговецъ, въ видахъ наибольшаго сбыта вина, охотно ссужаетъ населенію таковое подъ закладъ всевозможныхъ предметовъ, подъ будущій урожай и даже подъ будущій заработокъ, несмотря на существующее въ законѣ воспрещеніе отпуска вина въ кредитъ. Преслѣдовать этого рода нарушенія постановленій о питейномъ сборѣ представляется крайне затруднительнымъ. Между тѣмъ легкая возможность, даже при отсутствіи наличныхъ средствъ, имѣть вино для лицъ, приверженныхъ къ его неумѣренному употребленію, является вѣрнымъ соблазномъ и приводитъ къ полному разоренію. Случаи крайней задолженности населенія по этой именно причинѣ представляютъ обычное явленіе; нерѣдки также случаи пропиванія ссуды, выдаваемой въ видѣ зерна правительствомъ или земствомъ для обсѣмененія полей или для продовольствія по случаю неурожаевъ, и случаи эти обусловливаются тою же неподдающеюся карѣ закона наклонностью виноторговцевъ къ навязыванію населенію вина въ долгъ. Нельзя упускать изъ вида также и того обстоятельства, что виноторговецъ является обыкновенно посредникомъ по сбыту всевозможныхъ сельскихъ произведеній и, привлекая къ себѣ соблазнительнымъ для малопросвѣщеннаго населенія виннымъ кредитомъ продавцевъ этихъ произведеній — сельское крестьянское населеніе, — держитъ его въ полной кабалѣ. Стремленіе нашего законодательства къ ограниченію числа виноторговцевъ и къ привлеченію къ занятію виннымъ промысломъ болѣе благонадежнаго элемента не принесло ощутительныхъ результатовъ.

Личный интересъ частнаго лица, извлекающаго свои доходы отъ продажи питей, при чемъ эти доходы стоятъ въ прямой зависимости отъ количества выпитаго населеніемъ вина, не допускаютъ возможности осуществленія предположенія о томъ, чтобы частный виноторговецъ принимал какія-либо мѣры къ сокращенію пьянства или чтобы въ число виноторговцевъ желалъ попасть кто-либо, задающійся цѣлью ограждать населеніе отъ

неумѣреннаго употребленія напитковъ. Что же касается сокращенія числа виноторговцевъ, то эта мѣра также не могла бы принести пользы, ибо непосредственнымъ результатомъ ея явилась бы тайная виноторговля. Извѣстно между тѣмъ, что бороться съ тайною продажею питей не представляется почти никакой возможности, если только у самого населенія нѣтъ дѣйствительнаго стремленія къ воздержанію отъ пьянства. Тайные же шинки во всемъ, что касается дурного вліянія частной виноторговли, нисколько не уступаетъ явнымъ мѣстамъ торговли питіями и, быть можетъ, даже превосходятъ ихъ, такъ какъ совершенно ускользаютъ отъ какого бы то ни было контроля властей. Въ то же время, съ уменьшеніемъ числа лицъ, имѣющихъ право на виноторговлю, остальныя, сохранившія за собою это право, становятся въ особо привилегированное положеніе, и пользуясь имъ, а слѣдовательно и отсутствіемъ конкуренціи, имѣютъ возможность проявить съ полною силой свое монопольное право на эксплоатацію слабости населенія къ вину. При такомъ положеніи дѣла, т. е. при оставленіи виноторговли всецѣло въ рукахъ частныхъ лицъ и монополизаціи ея въ этихъ рукахъ вино достается населенію по чрезмѣрно дорогой цѣнѣ, особенно если принять во вниманіе дороговизну предоставляемаго ему виннаго кредита, а также вредное вліяніе пьянства на народное хозяйство.

Въ виду всѣхъ указанныхъ неблагопріятныхъ условій частной виноторговли, какъ она сложилась у насъ, нельзя, по мнѣнію министерства финансовъ, не придти къ заключенію, что затраты населенія на вино далеко не соотвѣтствуютъ извлекаемому нынѣ казною доходу съ питей, почему и въ финансовомъ отношеніи нельзя считать удовлетворительнымъ существующій способъ извлеченія этого дохода при значительномъ участіи въ этомъ дѣлѣ частныхъ лицъ, преслѣдующихъ, конечно, исключительно свои выгоды. Полагая, что главнѣйшая причина неумѣреннаго и даже безобразнаго употребленія напитковъ, т. е. причина пьянства, коренится въ весьма слабомъ еще просвѣщеніи нашего народа, для котораго, какъ и для многихъ мало цивилизованныхъ народовъ, вино представляетъ такой соблазнъ, которымъ легко пользоваться для всевозможной эксплоатаціи населенія, и находя, что оставленіе попрежнему этого орудія эксплоатаціи въ рукахъ частныхъ лицъ едва ли соотвѣтствовало бы интересамъ государства, министръ финансовъ считалъ возможнымъ взять, если не всецѣло, то въ значительной мѣрѣ, въ руки правительства торговлю виномъ. Только этимъ путемъ возможно, по крайней мѣрѣ временно, до той поры, когда нашъ народъ достигнетъ той степени просвѣщенія, при которой не потребуется эта мѣра, оградить его отъ развращающаго вліянія частной виноторговли.

Питейное дѣло имѣетъ настолько важное государственное значеніе, что надлежащая постановка этого дѣла, по убѣжденію министерства финансовъ, можетъ быть достигнута лишь при условіи, если оно будетъ подчинено полному и всестороннему вліянію правительства, и если послѣднее, независимо отъ контроля за производствомъ и потребленіемъ напитковъ, получитъ возможность дать тому и другому направленіе, сообразно своимъ цѣлямъ, имѣющимъ въ виду обще-государственную пользу. Для этого же необходимо, во-первыхъ, освободить винокуренное производство отъ давленія со стороны крупныхъ виноторговцевъ и, во-вторыхъ, поставить потребленіе крѣпкихъ

напитковъ по возможности въ такое положеніе, которое соотвѣтствовало бы дѣйствительной потребности въ винѣ, сообразно съ условіями нашего климата и жизни большей части населенія страны. Обѣ эти задачи какъ бы исключаютъ всякую зависимость при ихъ разрѣшеніи вмѣшательства въ дѣло частныхъ своекорыстныхъ интересовъ и требуютъ, чтобы оно было взято исключительно въ руки правительства, которое одно только и можетъ разрѣшить поставленныя задачи, преслѣдуя при этомъ исключительно только общее благо страны. Для постановки питейнаго дѣла въ болѣе правильное положеніе въ настоящее время слѣдуетъ, не останавливаясь болѣе на частныхъ измѣненіяхъ акцизной системы, приступить постепенно къ коренному ея преобразованію и къ замѣнѣ такимъ способомъ извлеченія питейнаго дохода, въ которомъ принципъ свободной конкуренціи былъ бы если не вполнѣ исключенъ, то ограниченъ до послѣдней степени. Едва ли не единственнымъ средствомъ для этого является сосредоточеніе торговли виномъ въ рукахъ казны, т. е. установленіе казенной продажи вина. При установленіи такой продажи вина должны будутъ прекратиться практикующееся нынѣ въ обширныхъ размѣрахъ систематическое спаиваніе населенія кабатчиками и разныя соединенныя съ этимъ злоупотребленія по питейной торговлѣ, такъ какъ лица, которымъ будетъ поручена таковая продажа, могутъ быть назначаемы съ выборомъ, и, кромѣ того, они не будутъ заинтересованы въ привлеченіи къ себѣ возможно большаго числа покупателей, въ продажѣ вина въ формахъ особенно вредныхъ для населенія, въ долгъ, въ обмѣнъ на вещи или подъ закладъ ихъ, въ счетъ будущаго урожая и т. п. Затѣмъ, при казенной продажѣ, качество, достоинство и степень очистки продаваемой водки несравненно улучшатся; лучшая же очистка уже сама по себѣ составляетъ нѣкоторое противодѣйствіе дурнымъ результатамъ потребленія вина. При теперешнемъ положеніи дѣла кабатчики не только продаютъ народу вино, плохо очищенное, но часто, чтобы замаскировать разбавленіе водою, сдабриваютъ его разными вредными примѣсями. При обращеніи же повсюду въ продажѣ водки очищенной, не разбавленной и не подмѣшанной, потребленіе ея не будетъ имѣть тѣхъ дурныхъ послѣдствій, съ какими оно соединено нынѣ. Наконецъ, самый соблазнъ къ употребленію крѣпкихъ напитковъ при казенной продажѣ будетъ гораздо меньшій, вслѣдствіе сокращенія числа мѣстъ продажи вина. Хотя и въ настоящее время число явныхъ питейныхъ заведеній довольно ограничено, но наряду съ ними существуетъ громадное количество тайныхъ шинковъ, бороться съ которыми представляется рѣшительно невозможнымъ. Съ сосредоточеніемъ же питейной торговли въ рукахъ казны представится болѣе средствъ къ предупрежденію ихъ возникновенія.

Вмѣстѣ съ тѣмъ пользующееся нынѣ значительнымъ вліяніемъ въ сельской жизни сословіе кабатчиковъ, какъ мірская, общественная сила, перестанетъ существовать и, такимъ образомъ, населеніе не только освободится отъ разъѣдающаго народную жизнь вліянія собственно кабака, но получитъ также значительное облегченіе отъ того ярма, которое наложено на него вообще кулачествомъ, ибо послѣднее въ настоящее время тѣсно связано съ кабакомъ, и сельскій кулакъ обыкновенно есть въ то же время и кабатчикъ, и наоборотъ. Въ отношеніи вліянія на улучшеніе сельскаго

хозяйства отъ введенія казенной продажи вина также слѣдуетъ ожидать вполнѣ удовлетворительныхъ результатовъ. Цѣны за вино, назначаемыя казною, будутъ находиться въ соотвѣтствіи со стоимостью его производства и скорѣе окажутся даже выше ея, чѣмъ ниже. Кромѣ того, заводчики будутъ имѣть вѣрный и вполнѣ обезпеченный сбытъ для выкуреннаго вина и притомъ всегда за наличныя деньги. Поэтому занятіе винокуреніемъ сдѣлается выгоднымъ промысломъ, почему число винокуренныхъ заводовъ должно будетъ увеличиться. При этомъ, однако, отнюдь не послѣдуетъ перепроизводство вина, ибо таковое можетъ быть предупреждено порядкомъ пріобрѣтенія спирта въ казну отъ заводовъ, такъ что увеличеніе числа заводовъ будетъ имѣть мѣсто только въ отношеніи заводовъ мелкихъ, имѣющихъ сельско-хозяйственное значеніе, и притомъ только въ такихъ мѣстностяхъ, гдѣ въ этомъ представится дѣйствительная надобность, и гдѣ винокуреніе можетъ получить дальнѣйшее развитіе безъ всякаго вреда для винокуреннаго производства въ прочихъ частяхъ Имперіи. Независимо отъ благопріятнаго по указаннымъ причинамъ вліянія казенной продажи вина на улучшеніе благосостоянія страны, при введеніи ея можно надѣяться также и на достиженіе, можетъ быть, столь же благопріятныхъ послѣдствій и собственно въ финансовомъ отношеніи. Взявъ въ свои руки продажу вина, казна естественно можетъ воспользоваться и всѣми доходами, которыми пользуются нынѣ отъ этой продажи частныя лица—виноторговцы, за исключеніемъ, конечно, тѣхъ выгодъ, какія пріобрѣтаются ими при посредствѣ злоупотребленій.

Таковы тѣ соображенія, которыя были положены въ основу при выработкѣ новѣйшей реформы въ области питейнаго дѣла. Одною изъ главныхъ задачъ ея было поставлено огражденіе нравственности, здоровья и благосостоянія народа отъ растлѣвающаго вліянія сложившагося годами типа питейнаго заведенія. Первымъ шагомъ въ борьбѣ съ этимъ вліяніемъ должно явиться устраненіе того эгоистическаго начала, которое являлось источникомъ зла, способствуя распространенію въ народѣ пьянства. Установленіе казенной продажи вина, при которой изъ области питейной торговли устраняется частный интересъ, должно положить предѣлъ вліянію этого интереса. Но одновременно съ этимъ для обезпеченія успѣха реформы признано было необходимымъ вступить непосредственно въ борьбу съ укоренившеюся уже въ населеніи привычкой, въ борьбу съ пьянствомъ.

Съ этою цѣлью въ мѣстахъ казенной продажи вина признано нужнымъ создать такъ называемыя „попечительства о народной трезвости“. Образованіе этихъ попечительствъ было вызвано сознаніемъ, что въ дѣлѣ искорене-

нія пьянства на ряду съ правительственными органами пожелаютъ принять участіе представители мѣстнаго общества, которые, будучи хорошо знакомы съ бытомъ, нравами и привычками населенія, могутъ оказать существенное содѣйствіе. Согласно уставу попечительствъ, 20 декабря 1894 г., задачи ихъ—огражденіе населенія отъ злоупотребленія крѣпкими напитками, попеченіе объ излеченіи страдающихъ запоемъ устройствомъ особыхъ для сего пріютовъ и нравственное воздѣйствіе на населеніе, путемъ выясненія вреда отъ неумѣреннаго потребленія вина и пріученія къ болѣе облагороживающему пользованію своимъ досугомъ въ спеціально устраиваемыхъ для сего читальняхъ, народныхъ чтеніяхъ, собесѣдованіяхъ и проч. Попечительствамъ предоставляется также надзоръ за производствомъ торговли, согласно правиламъ, установленнымъ для огражденія населенія отъ вреднаго вліянія этой торговли. Съ этою цѣлью на членовъ попечительствъ возлагается ближайшее наблюденіе за ходомъ торговли въ соотвѣтствующихъ раіонахъ, съ предоставленіемъ имъ правъ, которыми пользуются въ этихъ видахъ чины акцизнаго надзора. Въ составъ попечительствъ привлекаются представители духовенства, административной и судебной власти, общественныхъ учрежденій и частныя лица. Попечительствамъ выдаются отъ казны денежныя пособія для осуществленія ими задачъ по устройству полезныхъ учрежденій, противодѣйствующихъ пьянству.

Казенная продажа питей была первоначально введена (съ 1 января 1895 г.) лишь въ видѣ опыта въ четырехъ восточныхъ губерніяхъ (Пермской, Уфимской, Оренбургской и Самарской).

Въ виду обнаружившихся вскорѣ хорошихъ результатовъ этого опыта, уже въ маѣ 1895 г. послѣдовало Высочайшее повелѣніе о немедленномъ приступѣ къ подготовительнымъ работамъ по введенію казенной продажи вина въ губерніяхъ съ еврейскимъ населеніемъ. Вслѣдствіе этого, новая система была введена: съ 1 іюля 1896 г. въ 9 южныхъ и юго-западныхъ губерніяхъ, а именно: въ Бессарабской, Волынской, Екатеринославской, Кіевской, Подольской, Полтавской, Херсонской, Черниговской и Таврической; съ 1 іюля

1897 г. въ 6 сѣверо-западныхъ губерніяхъ: Виленской, Витебской, Гродненской, Ковенской, Минской, Могилевской, а также въ Смоленской; съ 1 января 1898 г. въ губерніяхъ Привислянскихъ. Съ того же срока введена была казенная продажа питей въ губерніяхъ С.-Петербургской, Псковской, Новгородской, Олонецкой, а также въ Харьковской. Въ остальныхъ губерніяхъ Европейской Россіи реформа была введена въ теченіе 1900 года.

Принятію послѣдняго рѣшенія предшествовало ознакомленіе съ результатами, обнаруженными практикою казенной продажи въ 14 губерніяхъ. Средствомъ этого ознакомленія, помимо личныхъ поѣздокъ министра финансовъ и другихъ чиновъ вѣдомства, явилось обращеніе съ запросомъ къ начальникамъ губерній и другимъ представителямъ мѣстной власти монопольныхъ губерній о томъ, насколько полученные результаты отвѣчаютъ цѣли предпринятой реформы. Присланные отзывы были систематизированы и опубликованы въ особомъ изданіи.

Въ большинствѣ отзывовъ послѣдствія реформы выставляются въ очень благопріятномъ свѣтѣ. Сущность ихъ сводится къ слѣдующему: огульнаго пьянства, какъ прежде, не замѣчается; потребленіе водки сократилось, а вмѣстѣ съ тѣмъ сократились буйства, ссоры, драки; происходившіе прежде изъ за пьянства семейные раздоры уменьшились; установился болѣе правильный порядокъ въ образѣ жизни и въ занятіяхъ.

Но рядомъ съ такими отзывами, проникнутыми извѣстнымъ пристрастіемъ и во всякомъ случаѣ большимъ оптимизмомъ, встрѣчаются отзывы гораздо болѣе сдержанные, осторожные. Указываютъ на то, что сокращенія пьянства пока не усматривается, что существеннаго вліянія на нравственность пока не замѣтно, что дурныя стороны неумѣреннаго потребленія вина только измѣнились, а не исчезли, что судить о вліяніи реформы на нравственность и экономическое положеніе населенія еще нельзя по кратковременности дѣйствія новой системы.

Что касается непосредственныхъ орудій новой реформы въ дѣлѣ собственно борьбы съ пьянствомъ—попечительствъ о народной трезвости, то по отношенію къ нимъ и ихъ роли

приходится дать особенно осторожный отзывъ. Они не проявили еще такой замѣтной дѣятельности, которая позволяла бы видѣть въ нихъ рѣшительный факторъ въ борьбѣ съ алкоголизмомъ. Причины этого, какъ показалъ опытъ, лежатъ, съ одной стороны, въ ихъ организаціи, а съ другой— въ самой постановкѣ ихъ задачъ.

По дѣйствующему закону, главными распорядительными органами въ системѣ попечительствъ являются губернскіе и уѣздные комитеты. По ст. 6 устава попечительствъ о народной трезвости, „губернскіе комитеты образуются, подъ предсѣдательствомъ губернатора, изъ первенствующаго члена— епархіальнаго архіерея и членовъ: депутата отъ духовнаго вѣдомства, по назначенію мѣстнаго епархіальнаго начальства, губернскаго предводителя дворянства, предсѣдателя и прокурора окружнаго суда, вице-губернатора, управляющихъ: казенною палатою, государственными имуществами, контрольною палатою, акцизными сборами и удѣльнымъ округомъ, директора народныхъ училищъ и одного изъ директоровъ среднихъ учебныхъ заведеній, по назначенію попечителя учебнаго округа, предсѣдателя отдѣленія крестьянскаго поземельнаго банка, начальника губернскаго жандармскаго управленія, уѣзднаго воинскаго начальника, врачебнаго инспектора, предсѣдателя губернской земской управы, двухъ членовъ отъ губернскаго земскаго собранія, по его избранію, и городского головы губернскаго города“.

По этому же типу организованы и уѣздные комитеты, въ составѣ соотвѣтственныхъ представителей власти въ уѣздахъ.

Кромѣ того въ составѣ комитетовъ могутъ быть почетные члены,—избираемые губернскими комитетами, а въ составѣ уѣздныхъ—и члены соревнователи, избираемые ими и утверждаемые губернскими комитетами „изъ лицъ, изъявившихъ желаніе принимать участіе въ дѣлахъ попечительства“ (ст. 10 Устава). Въ роли этихъ членовъ-соревнователей и могутъ явиться представители мѣстнаго общества, мѣстные жители, не принадлежащіе къ составу администраціи. Но имъ уставъ попечительствъ предоставляетъ лишь *совѣщательный* голосъ (ст. 13), что ставитъ ихъ въ неравноправное по отношенію къ другимъ членамъ положеніе. А

такое положеніе не можетъ обезпечивать привлеченіе въ составъ соревнователей такихъ лицъ, которыя дорожатъ правомъ активнаго, дѣятельнаго участія въ дѣлѣ, ихъ интересующемъ. Теряясь въ массѣ чиновниковъ, въ большинствѣ случаевъ обремененныхъ прямыми своими служебными обязанностями и не имѣющими часто прямого отношенія къ мѣстной жизни, почетные члены и члены-соревнователи не имѣютъ и не могутъ имѣть вліянія на дѣятельность комитетовъ.

Съ другой стороны, какъ уставъ попечительствъ, такъ и руководящія указанія, данныя для ихъ дѣятельности министерствомъ финансовъ, ставятъ ввѣряемую имъ задачу *борьбы съ пьянствомъ* въ довольно тѣсные предѣлы. Попечительства призываются къ „огражденію населенія отъ *злоупотребленія* крѣпкими напитками". По словамъ „руководящихъ указаній" (одобренныхъ министромъ финансовъ 28 янв. 1897 г.), „только ограничиваясь указанною въ уставѣ цѣлью—ограждать населеніе лишь отъ *злоупотребленія* крѣпкими напитками—попечительства въ состояніи будутъ дѣйствовать на народную массу съ увѣренностью на успѣхъ и привлечь къ этому дѣлу достаточное число сотрудниковъ изъ состава общества, которые, не чувствуя себя способными сами выдержать искусъ полнаго воздержанія, весьма вѣроятно затруднились бы принять участіе въ дѣятельности попечительствъ, еслибы на знамени ихъ выставлено было требованіе безусловной трезвости... Независимо отъ этихъ соображеній, побуждающихъ даже многія общества трезвости не предъявлять къ своимъ членамъ требованія о совершенномъ воздержаніи отъ крѣпкихъ напитковъ, надлежитъ имѣть въ виду то, что попечительства о народной трезвости являются правительственными органами; въ качествѣ же таковыхъ, они, конечно, не задаваясь никакими утопическими цѣлями, должны предъявлять требованія, исполненія которыхъ можно ожидать отъ каждаго средняго человѣка, тѣмъ болѣе что съ государственной точки зрѣнія важно именно только оградить народъ отъ *неумѣреннаго* потребленія напитковъ, какъ разстраивающаго здоровье и благосостояніе населенія и развращающаго его въ нравственномъ отношеніи". Дальнѣйшія указанія подчеркиваютъ,

что „дѣятельность попечительствъ должна ограничиваться чисто *отрицательною* стороною—ограждать населеніе отъ злоупотребленій крѣпкими напитками, и разъ въ настоящее время злоупотребленія эти сводятся къ неумѣренному потребленію вина собственно въ праздничные дни и по случаю разныхъ семейныхъ и иныхъ торжествъ, то противъ этихъ именно злоупотребленій и должна быть направлена дѣятельность попечительствъ“.

Изложенныя указанія, безъ сомнѣнія, значительно суживаютъ задачи борьбы съ пьянствомъ, сравнительно съ тѣмъ, что, казалось бы, имѣлось въ виду при первоначальной постановкѣ этого дѣла. Въ этихъ указаніяхъ чувствуется и значительное несоотвѣтствіе квалификаціи „неумѣреннаго потребленія вина собственно въ праздничные дни“ и пр. сравнительно съ тою картиною распространенія порока пьянства, которая нарисована была въ мотивахъ реформы.

Борьба съ пьянствомъ, какъ показываетъ опытъ иностранныхъ государствъ, можетъ быть успѣшною только тогда, когда она становится на рѣшительную почву борьбы съ потребленіемъ крѣпкими напитками и не ставится въ растяжимыя рамки устраненія лишь злоупотребленія ими. Надо, однако, замѣтить, что задачи такой борьбы едва ли, впрочемъ, и могли бы быть положены въ основу дѣятельности попечительствъ, какъ органовъ финансоваго управленія. Послѣднее не можетъ быть склонно къ рѣшительной борьбѣ съ потребленіемъ спиртныхъ напитковъ, разъ налоги съ этихъ напитковъ представляютъ главную основу финансоваго хозяйства. Какъ органы финансоваго вѣдомства, попечительства о народной трезвости не могутъ явиться рѣшительнымъ факторомъ въ системѣ мѣръ борьбы съ пьянствомъ. Для успѣха ея нужно, чтобы къ участію въ ней были привлечены учрежденія, не заинтересованныя въ увеличеніи и уменьшеніи доходовъ казны отъ питейныхъ налоговъ, и чтобы въ этой борьбѣ получали надлежащее выраженіе единственно заботы объ интересахъ населенія, сохраненіи его душевныхъ и физическихъ силъ и трудовой способности, какъ залога экономическаго благосостоянія.

Считая, въ виду высказанныхъ соображеній, преждевременнымъ давать окончательное заключеніе о значеніи

новѣйшей реформы съ точки зрѣнія интересовъ борьбы съ пьянствомъ, нельзя однако сомнѣваться въ томъ, что эта реформа займетъ видное мѣсто въ исторіи развитія мѣръ противъ пьянства въ Россіи. Такое мѣсто обезпечиваетъ за нею уже одно признаніе крайней необходимости борьбы съ вѣковымъ явленіемъ—признаніе, никогда до сихъ поръ не выражавшееся въ правительственныхъ мѣрахъ съ такою рѣшительностью. Съ другой стороны, реформою, начавшеюся съ 1894 года, данъ сильный толчекъ развитію общественнаго вниманія къ дѣлу борьбы съ пьянствомъ. Какъ бы ни была неудовлетворительно поставлена дѣятельность попечительствъ о народной трезвости, важно то, что оффиціально признана необходимость участія общества въ этой борьбѣ. Однако сколько-нибудь широкое развитіе этого участія тормозится бюрократическимъ характеромъ попечительствъ, въ составъ которыхъ общественный элементъ входитъ лишь въ лицѣ немногочисленныхъ участковыхъ попечителей; что же касается членовъ соревнователей, несущихъ наиболѣе активную работу по осуществленію на мѣстахъ цѣлей, преслѣдуемыхъ попечительствами, то они не пользуются правомъ голоса въ комитетахъ.

Въ послѣднее время неудовлетворительность организаціи попечительствъ, уже съ самаго начала отмѣченная въ печати, признается и министерствомъ финансовъ. По словамъ одного оффиціальнаго сообщенія [1], установленный „порядокъ комплектованія попечительствъ о народной трезвости мало соотвѣтствовалъ тому живому дѣлу, которое поручено было попечительствамъ и вскорѣ сознана была необходимость организовать составъ комитетовъ попечительствъ о народной трезвости такимъ образомъ, чтобы къ участію въ дѣлахъ комитета привлекались лишь такія лица, которыя по самому роду своихъ занятій не могутъ не интересоваться дѣятельностью попечительствъ о народной трезвости (представители мѣстной администраціи и органовъ самоуправленія, также депутаты вѣдомствъ акцизнаго, духовнаго и учебнаго), прочіе же члены входили бы въ со-

---

[1] „Попечительства о народной трезвости за первое пятилѣтіе 1895—1899 г.“ См. „Вѣстникъ Финансовъ“, №№ 15 и 16 за 1902 г.

ставъ комитетовъ не иначе, какъ по собственному ихъ желанію принять на себя званіе члена комитета. Этотъ взглядъ на дѣло не нашелъ себѣ еще полнаго выраженія, но въ значительной мѣрѣ отразился уже въ рядѣ узаконеній, изданныхъ за послѣднее время въ развитіе постановленій устава попечительствъ по вопросу о порядкѣ завѣдыванія на мѣстахъ дѣлами попечительства о народной трезвости".

Такъ, предсѣдателямъ губернскихъ и особыхъ комитетовъ предоставляется право приглашать въ составъ комитетовъ извѣстное число лицъ сверхъ обязательныхъ членовъ комитетовъ (въ губернскихъ и особыхъ комитетахъ не больше пяти лицъ, въ уѣздныхъ — трехъ). Изданнымъ въ 1902 году циркуляромъ указывается на желательность использованія означеннаго права „въ такомъ направленіи, которое возможно болѣе содѣйствовало бы оживленію дѣятельности комитетовъ попечительствъ". Въ качествѣ необязательныхъ членовъ рекомендуется привлекать въ комитеты лицъ уже поработавшихъ въ роли членовъ-соревнователей. Характерною чертою новѣйшихъ указаній является также то, что въ нихъ особенное значеніе придается усиленію въ комитетахъ попечительствъ земскаго элемента: присутствіе послѣдняго „не только обезпечило бы, по словамъ циркуляра, привлеченіе къ дѣятельности по попечительствамъ лицъ, близко знакомыхъ съ бытомъ, нравами и привычками мѣстнаго населенія, но находило бы себѣ оправданіе и въ томъ, что многія мѣры, къ которымъ прибѣгаютъ попечительства о народной трезвости (читальни, библіотеки, книжные склады, народныя чтенія, воскресныя школы), нерѣдко занимаютъ видное мѣсто въ дѣятельности мѣстныхъ земствъ".

Съ другой стороны, нѣкоторыя начинанія въ области развитія въ населеніи трезвости встрѣчали тормозы и затрудненія въ сложномъ порядкѣ разрѣшенія такихъ предпріятій, какъ народныя чтенія или устройство библіотекъ и читаленъ (на полученіе разрѣшенія нерѣдко уходило нѣсколько мѣсяцевъ и даже цѣлые годы). Наконецъ, въ 1901 году выработаны были болѣе упрощенныя правила относительно народныхъ чтеній, а въ 1902 г. утверждены новыя правила для устройства попечительствами безплатныхъ библіотекъ-читаленъ, которыя теперь могутъ быть открываемы

собственнымъ распоряженіемъ попечительствъ, безъ испрашиванія особыхъ разрѣшеній.

Изъ другихъ мѣръ, предпринятыхъ съ цѣлью оживить дѣятельность комитетовъ, слѣдуетъ упомянуть о созданіи въ 1899 г. должности непремѣнныхъ членовъ комитетовъ для ближайшаго завѣдыванія дѣлами попечительствъ о народной трезвости и для наблюденія за ихъ дѣлопроизводствомъ. Въ интересахъ большей успѣшности дѣятельности непремѣнныхъ членовъ въ 1902 году рѣшено на эти должности привлекать лицъ не связанныхъ другими занятіями, и предоставить имъ вознагражденіе (не свыше 1,800 руб. въ годъ). Получая при такихъ условіяхъ возможность посвящать свое время заботамъ по развитію предпріятій попечительства, непремѣнные члены должны явиться дѣятельными органами надзора со стороны губернскихъ комитетовъ за мѣстными учрежденіями. Для осуществленія этого надзора должны быть предпринимаемы періодическія и экстренныя командировки непремѣнныхъ членовъ въ отдѣльные уѣзды (съ этою цѣлью сумма, ассигнуемая на разъѣзды, увеличена съ 300 руб. на 1.000 руб. въ годъ).

Благодаря всѣмъ этимъ мѣрамъ дѣятельность попечительствъ о народной трезвости можетъ получить дальнѣйшее развитіе, успѣшность котораго будетъ находиться въ прямомъ соотношеніи со степенью того сочувствія и той поддержки, какія они сумѣютъ вызвать въ средѣ мѣстнаго общества.

Несмотря на многія неудовлетворительныя стороны въ организаціи попечительствъ въ первые годы ихъ дѣятельности, ими достигнуты въ нѣкоторыхъ отношеніяхъ значительные результаты.

Она выразилась въ довольно разнообразныхъ формахъ, объединенныхъ стремленіемъ доставить населенію различныя удобства и разумныя развлеченія и внести въ его среду нѣкоторыя просвѣтительныя учрежденія. Главнымъ типомъ учрежденій, насаждаемыхъ попечительствами о народной трезвости, являются народныя чайныя. Въ нихъ усматриваютъ наиболѣе дѣйствительный способъ доставить народу удобное помѣщеніе, гдѣ онъ могъ бы собираться въ свободное отъ работъ время. Чайныя призваны замѣнить

прежніе кабаки и шинки, въ роли народныхъ клубовъ, при чемъ онѣ могутъ явиться орудіями воздѣйствія на населеніе въ нравственномъ и умственномъ отношеніяхъ. Въ этихъ видахъ при многихъ чайныхъ устраиваются такія просвѣтительныя учрежденія, какъ библіотеки, книжные склады, аудиторіи для народныхъ чтеній и т. п. Хотя чайныя представляютъ собою наиболѣе распространенныя учрежденія попечительствъ, число ихъ, однако, не особенно значительно.

Изъ другихъ учрежденій сравнительно болѣе распространенными являются читальни, библіотеки и книжные склады. Во многихъ мѣстностяхъ въ связи съ читальнями устроены библіотеки съ выдачею книгъ для чтенія на домъ. И тѣ, и другія учрежденія пользуются огромнымъ успѣхомъ среди крестьянъ; въ отношеніи къ библіотекамъ отчетъ неоднократно подчеркиваетъ, что крестьяне замѣчательно аккуратно обращаются съ книгами, возвращая ихъ въ чистомъ видѣ и въ срокъ. Книжные склады также мѣстами получили нѣкоторое развитіе.

Народныя чтенія были устраиваемы почти всѣми комитетами, при чемъ нѣкоторые изъ нихъ проявили особую энергію въ этомъ дѣлѣ.

Изъ другихъ начинаній комитетовъ можно отмѣтить: театральныя представленія (правильное устройство они получили въ 20 населенныхъ пунктахъ), народныя гулянья (получили особенно широкое развитіе въ городахъ С.-Петербургѣ, Варшавѣ, Уфѣ): въ нѣкоторыхъ мѣстахъ сдѣланы были опыты устройства воскресныхъ школъ, вечернихъ классовъ.

Успѣшная и широкая дѣятельность нѣкоторыхъ попечительствъ свидѣтельствуетъ о томъ, что въ бѣдной культурными интересами деревнѣ эти учрежденія могутъ явиться очень цѣнными и благодѣтельными факторами просвѣщенія народныхъ массъ.

Мѣры по отношенію къ проституціи.

Подъ именемъ „проституція“, въ широкомъ смыслѣ, разумѣются вообще всякаго рода внѣ-брачныя половыя отношенія, при чемъ въ это понятіе войдутъ также и такъ назыв. противоестественныя отношенія, какъ-то мужеложство (или педерастія) и скотоложство. Это опредѣленіе обнимаетъ собою явленіе полового разврата въ обширномъ смыслѣ. Въ болѣе тѣсномъ смыслѣ, подъ проституціей разумѣется половой развратъ, принимающій характеръ регулярной профессіи—постояннаго занятія, которое, въ качествѣ таковаго, выдѣляетъ предающихся ему женщинъ въ особую общественную группу. Полицейское право имѣетъ дѣло именно съ этимъ явленіемъ профессіональнаго разврата проститутокъ.

Исторія различныхъ народовъ свидѣтельствуетъ о томъ, что уже съ первыми зачатками культурнаго развитія всюду устанавливался взглядъ на проституцію, какъ на явленіе безнравственное, заслуживающее кары. Свидѣтельства объ этихъ карахъ, о стремленіи уничтожить проституцію, мы находимъ, напр., въ памятникахъ древне-еврейскаго законодательства Моисея. И несмотря на это, порокъ развивался и укоренялся настолько, что, напр., въ книгѣ Царей упоминается о томъ, что возлѣ самаго храма Іерусалимскаго находились хижины, гдѣ еврейскія дѣвушки предавались проституціи за деньги. Сознаніе безнравственности профессіональной проституціи рано вызываетъ со стороны государства стремленіе регламентировать ее съ цѣлью удалить или, по крайней мѣрѣ, уменьшить соблазнъ отъ этого. Такъ, у древнихъ Грековъ проституція принимаетъ легальную форму; занятіе ею считается предосудительнымъ и предоставляется только рабынямъ, такъ что если проституціи предается свободная женщина, то она, въ силу этого, становится рабынею. Солонъ устроилъ публичный домъ (диктеріонъ), какъ государственное учрежденіе, покупалъ для него на государственныя средства рабынь изъ чужихъ земель и регулировалъ внутренній порядокъ въ этомъ диктеріонѣ. Въ Аѳинахъ различались три сорта профес-

сіональныхъ проститутокъ—диктеріады (женщины публичнаго дома), аулетриды (арфистки, или, точнѣе, игральщицы на флейтѣ) и гетеры. Въ Римѣ надзоръ за проституціей возлагался на эдиловъ, которые имѣли ближайшее наблюденіе за публичными домами (lupanarium).

Не касаясь подробностей исторіи проституціи, замѣтимъ, что въ общемъ она, считаясь занятіемъ предосудительнымъ, продолжала быть терпимой. Въ разное время въ различныхъ странахъ дѣлались, правда, попытки радикально искоренить проституцію, но онѣ вскорѣ оказывались безплодными. Такъ, во Франціи Людовикъ IX Святой, по возвращеніи изъ крестоваго похода, былъ пораженъ упадкомъ нравственности въ своемъ государствѣ и издалъ въ 1254 г. повелѣніе объ изгнаніи публичныхъ женщинъ (expellantur autem publicae meretrices tam de campis quam de villis) и о воспрещеніи всѣмъ лицамъ отдавать имъ помѣщенія въ своихъ домахъ, подъ страхомъ конфискаціи этихъ домовъ. Этотъ ордонансъ Людовика IX былъ приведенъ въ исполненіе со всею его суровостью. „Сначала—говоритъ Деламаръ, историкъ полиціи во Франціи,—ордонансъ произвелъ столь благіе результаты, что нѣкоторыя изъ развратныхъ женщинъ обратились и удалились въ Maison des Filles Pénitentes. Людовикъ Св. выдалъ имъ вспомоществованіе. Но и въ Парижѣ, и въ другихъ городахъ королевства оставалось еще большое число развратныхъ женщинъ: онѣ либо скрывались, либо принимали обликъ честныхъ женщинъ и подъ этимъ обликомъ безнаказанно продолжали свое „гнусное ремесло“. Вслѣдствіе этого, „рѣшено было терпѣть этихъ несчастныхъ жертвъ безнравственности, но въ то же время сдѣлать ихъ извѣстными публикѣ и, такъ сказать, указать на нихъ перстомъ (de les montrer pour ainsi dire au doigt). Опредѣлены были извѣстныя улицы и мѣста для ихъ жительства, одѣянія, какія онѣ могли носить, и часы ихъ удаленія (heures de leur retraite). Именно съ этого времени—прибавляетъ Деламаръ—ихъ начали обозначать на нашемъ языкѣ особыми презрительными именами, которыя изобличали гнусность ихъ разврата. Очевидно, имѣлось въ виду, что, при такомъ публичномъ оглашеніи ихъ, присущій ихъ полу стыдъ придетъ на

помощь законамъ и что мужчины сами будутъ совѣститься посѣщать эти мѣста и эти созданія, отмѣченныя такимъ безчестіемъ. Ордонансъ въ этомъ смыслѣ былъ изданъ въ томъ же 1254 г.“

Это терпимое отношеніе къ проституціи и ея притонамъ (публичнымъ домамъ) сдѣлалось характеристическою чертою государственной политики въ области полиціи нравовъ. Распутныя женщины были не только терпимы, но публичные дома признавались даже прямо необходимыми для города учрежденіями. Такіе дома часто составляли собственность территоріальнаго государя или города, которые ради выгоды сдавали ихъ въ аренду женщинамъ или же сами управляли ими хозяйственнымъ образомъ. Частные публичные дома могли устраиваться по полученіи концессіи и находились подъ правительственной защитой. Они платили также налоги. Въ нѣкоторыхъ мѣстахъ, какъ, напр., въ Вѣнѣ и Ульмѣ, содержательницы домовъ терпимости подлежали спеціальной юрисдикціи.

По временамъ это терпимое отношеніе къ проституціи, какъ къ неизбѣжному злу, уступало свое мѣсто иному отношенію—стремленію искоренить зло. О попыткѣ въ этомъ смыслѣ въ XIII в. уже упомянуто выше. Въ болѣе новое время любопытный въ этомъ отношеніи примѣръ видимъ въ Австріи, въ царствованіе Императрицы Маріи-Терезіи [1].

Согласно уголовному кодексу, изданному Маріею-Терезіею, „Терезіана“ (Constitutio criminalis Theresiana, 1769), преслѣдовались не только распутство въ формѣ проституціи, но и конкубинатъ, равно всякая любовная связь внѣ брака. Послѣдняя влекла за собою денежный штрафъ и арестъ. Конкубинатъ наказывался тѣлесно; если же и затѣмъ сожительство продолжалось, то виновные подвергались еще болѣе строгому публичному наказанію и ссылкѣ.

Проституція женщинъ каралась жестокими тѣлесными истязаніями и ссылкою, при чемъ усугубляющимъ вину обстоятельствомъ было возведеніе распутства въ ремесло, съ цѣлью добыванія денегъ.

---

[1] В. М. Тарновскій. Проституція и аболиціонизмъ. Спб. 1888, стр. 48.

Согласно своду наказаній „Терезіаны“, обычное наказаніе проститутки состояло въ сѣченіи плетьми. Если же проститутка кого-нибудь заражала или совершала кражу, то съ нею поступали еще строже и она подвергалась пыткѣ.

Приговоръ произносился судьею низшаго и разряда приводился въ исполненіе въ самомъ скоромъ времени. Женщину раздѣвали до рубашки и вели босикомъ въ церковь, гдѣ сажали ее въ мѣшокъ, который завязывали у подбородка. Затѣмъ палачъ стригъ ей волосы и сбривалъ ихъ потомъ до самаго корня. Голый черепъ намазывали дегтемъ и сажею, и виновная выставлялась на поруганіе черни, бросавшей въ нее грязью и всякими нечистотами. Завязанная въ мѣшокъ проститутка выставлялась въ воскресенье во время божественной литургіи. Затѣмъ, когда служба оканчивалась и молельщики расходились по домамъ, проститутку вынимали изъ мѣшка, привязывали къ скамьѣ, и палачъ наказывалъ ее розгами по голому тѣлу. Потомъ ее бросали въ тачку вмѣстѣ съ другими проститутками, такъ какъ наказаніе всегда производилось заразъ надъ нѣсколькими женщинами, и ихъ вывозили за городъ, до первой окраины. Тутъ палачъ въ послѣдній разъ посылалъ ей ударъ ногою, а толпа—градъ камней и грязи. Эта процедура производилась какъ въ Вѣнѣ, такъ и въ другихъ городахъ Австріи до 20-хъ годовъ XIX-го столѣтія.

Сводничество, согласно уложенію Маріи-Терезіи, также наказывалось розгами и ссылкою. Усиливающими вину обстоятельствами считалось, если родители способствовали разврату своихъ дѣтей, или мужъ—жены, или братъ—сестры, или опекунъ—питомца. Въ такихъ случаяхъ виновные были обезглавливаемы. Если же грѣхъ совершался съ духовнымъ лицомъ или вѣрующей съ невѣрующимъ, то послѣ обезглавливанія трупъ сводни еще вдобавокъ сжигался.

Съ 1751 по 1769 г. всѣ проститутки высылались въ Банатъ, въ Темесваръ на опредѣленное число лѣтъ, съ запрещеніемъ возвращаться въ Вѣну. Два раза въ годъ отправлялись по Дунаю суда, нагруженныя проститутками и всякаго рода бродягами, приговоренными къ рабочему дому. Каждый транспортъ заключалъ до 300 человѣкъ. Кромѣ

того, публичныхъ женщинъ сажали въ крѣпость Kaprenitz для наказанія и принудительныхъ работъ.

Въ то же время правительство преслѣдовало и мужчинъ, предававшихся распутству: ихъ сначала подвергали аресту въ „Rumorhaus“; при повтореніи проступка—тѣлесному наказанію и, наконецъ, заключенію въ смирительномъ домѣ.

Въ правленіе Маріи-Терезіи принимались вообще всѣ мѣры, чтобы уничтожить, по тогдашнимъ понятіямъ, самыя причины возникновенія проституціи. Такъ, кромѣ строгаго преслѣдованія уличной проституціи, закрытія публичныхъ домовъ и тайныхъ притоновъ, кромѣ мѣръ противъ сводень, въ 1745 г. изданъ законъ, воспрещавшій открывать билліардныя, кофейни и рестораны въ нижнемъ этажѣ, если окна квартиры не выходили на улицу и не было дверей, прямо сообщавшихся съ улицею. Цѣль этого постановленія была облегчить полиціи наблюденіе за нравами, такъ какъ подобныя заведенія имѣли женскую прислугу и были притонами тайной проституціи.

Вмѣстѣ съ тѣмъ Марія-Терезія заботилась объ увеличеніи числа браковъ. Если соблазнитель беременной дѣвушки отказывался на ней жениться, а она вела себя честно и добропорядочно, то ей выдавался дипломъ, который возстановлялъ ея честь и, такимъ образомъ, предостерегалъ отъ дальнѣйшаго разврата.

Наконецъ, для очищенія нравовъ, установлена была „коммисія цѣломудрія“, особенно процвѣтавшая между 1751 и 1768 годами. Коммисія розыскивала всевозможными путями виновныхъ въ прелюбодѣяніи и проституціи и приговаривала ихъ ко всѣмъ вышеупомянутымъ тѣлеснымъ наказаніямъ, смирительному дому и ссылкѣ.

Къ этому времени всѣ смирительные дома были переполнены проститутками, независимо отъ того, что публичныхъ женщинъ полными грузами на судахъ ссылали въ Темесваръ. Комиссія эта считала для дѣвушки простительнѣе отравить своего любовника, чѣмъ отдаться ему.

Какіе же результаты имѣли всѣ эти мѣры?

Появились agents provacateurs, развился шантажъ, усилилось шпіонство, какъ послѣдствіе означенныхъ строгостей. Что же касается собственно проституціи, то она только измѣ-

нила свою форму. Вмѣсто уличной проституціи и обитательницъ публичныхъ домовъ, явился новый классъ женской прислуги, которая, прикрываясь житьемъ въ услуженіи, собственно занималась развратомъ. Вѣнскія горничныя (Stubenmädchen) того времени, нарядныя, кокетливыя и всѣмъ доступныя, составляли приманку для иностранцевъ. Вмѣстѣ съ тѣмъ, значительно увеличилось число нарушеній супружеской вѣрности. Несмотря на всѣ принятыя мѣры, число проститутокъ въ Вѣнѣ въ тогдашнее время, по словамъ I. Schrank'a, простиралось до 10000 заурядныхъ и 4000 болѣе утонченныхъ.

Во все время правленіи Маріи-Терезіи не осталось ни единаго средства, которое не было бы испробовано, не жалѣли ничего, лишь бы искоренить проституцію. Тѣмъ не менѣе, результатомъ всего этого было то, что она воспрянула сильнѣе, чѣмъ прежде, а сифилисъ достигъ такихъ размѣровъ, что всѣ тогдашнія мѣры уменьшить его распространеніе оставились безсильными, и въ 1776 г. Марія-Терезія озаботилась учрежденіемъ въ Вѣнѣ больницъ для венерическихъ больныхъ.

Что касается отношенія современныхъ государствъ къ проституціи, то здѣсь можно прежде всего усмотрѣть слѣдующее явленіе. Современное государство, повидимому, рѣшительно отказалась отъ той задачи, которую государство прежде иногда ставило себѣ — задачи искоренить проституцію. Очевидно, подъ вліяніемъ опыта прошлыхъ вѣковъ сложилось убѣжденіе въ безплодности какихъ либо попытокъ съ корнемъ вырвать это зло изъ общественной жизни. Установился взглядъ какъ бы на неизбѣжность этого зла, съ существованіемъ котораго приходится мириться. Но вмѣстѣ съ тѣмъ государство считаетъ своимъ призваніемъ употреблять мѣры къ сокращенію этого зла и къ возможному предупрежденію вредныхъ послѣдствій его. Сообразно съ характеромъ самаго зла и грозящихъ отъ него послѣдствій, полиція нравовъ въ области проституціи преслѣдуетъ двѣ главныя цѣли: устраненіе нравственной опасности отъ проституціи и удаленіе пагубныхъ послѣдствій ея для народнаго здравія въ виду того, что проституція является однимъ изъ важнѣйшихъ факторовъ развитія въ

обществѣ страшной заразной болѣзни — сифилиса. Относящіяся сюда мѣры тѣсно переплетаются съ мѣропріятіями нравственнаго характера.

Въ этой области на первомъ планѣ выступаютъ мѣры государства къ охраненію нравственности малолѣтнихъ и подростковъ. Такъ, русское уложеніе о наказаніяхъ (ст. 993) угрожаетъ уголовною карою (тюремнымъ заключеніемъ отъ 2-хъ до 4-хъ мѣсяцевъ) тѣмъ лицамъ, которыя, имѣя надзоръ за малолѣтними или несовершеннолѣтними или находясь въ услуженіи родителей ихъ, опекуновъ или родственниковъ, „будутъ благопріятствовать склонности сихъ малолѣтнихъ или несовершеннолѣтнихъ къ непотребству и другимъ порокамъ, или же побуждать ихъ къ тому своими внушеніями или обольщеніями". Еще болѣе значительныя кары угрожаютъ за сводничество — отцомъ или матерью своихъ дѣтей (ст. 998), мужьями своихъ женъ (ст. 999), опекунами или наставниками своихъ питомцевъ (ст. 1000); за такія преступленія грозитъ лишеніе всѣхъ особенныхъ лично и по состоянію присвоенныхъ правъ и преимуществъ и ссылка на житье въ Сибирь или отдача въ исправительныя арестантскія отдѣленія.

Государство, далѣе, заботится о томъ, чтобы чувство нравственности населенія и публичная благопристойность не нарушались какими-либо безнравственными дѣйствіями. По 43 ст. уст. о нак., нал. мир. суда., „безстыдныя или соединенныя съ соблазномъ для другихъ дѣйствія въ публичномъ мѣстѣ караются арестомъ до 1 мѣсяца или денежнымъ штрафомъ до 100 руб". Обязанность слѣдить за тѣмъ, чтобы не производилось публичнаго соблазна отъ проституціи, лежитъ на общихъ органахъ исполнительной (наружной) полиціи и на спеціальныхъ врачебно-полицейскихъ комитетахъ. Изъ отдѣльныхъ законоположеній по этому предмету образовалась особая глава въ уставѣ о предупрежденіи и пресѣченіи преступленій (разд. III, гл. 4-я) — „О непотребствѣ". Въ послѣднемъ изданіи этого устава, 1890 г., находимъ слѣдующія четыре статьи въ этой главѣ. Ст. 155 „воспрещается открывать днемъ и ночью домъ свой или наемный для непотребства, входить въ оный и непотребствомъ своимъ или непотребствомъ иныхъ снискивать себѣ

пропитаніе". (Эта статья, однако, стоитъ въ видимомъ противорѣчіи съ допускаемой дѣйствительностію: по ея смыслу дома терпимости ею запрещаются; между тѣмъ они, какъ извѣстно, существуютъ, подчиняясь лишь извѣстному контролю). Ст. 156: „Полиція ни въ какомъ случаѣ не дозволяетъ возникать непотребнымъ и соблазнительнымъ сборищамъ и повсемѣстно искореняетъ оныя, подъ какимъ бы видомъ и названіемъ они ни существовали". Ст. 157: „Запрещается мужскому полу старѣе семи лѣтъ входить въ торговую баню женскаго пола, а женскому полу въ баню мужескаго пола, когда въ оныхъ другой полъ парится". Ст. 158: „Пользующихся отъ заразительныхъ болѣзней въ госпиталяхъ допрашивать, отъ кого заразились, и по показанію буде заразившія ихъ женщины дѣйствительно окажутся виновными въ непотребствѣ и суть бродящія, подлыя и подозрительныя дѣвки, таковыхъ брать и лечить отъ заразительной болѣзни въ госпиталяхъ, а по вылеченіи, поступать съ ними, какъ о бродягахъ постановлено. Тѣ изъ непотребныхъ женщинъ и дѣвокъ, которыя имѣютъ происходящую отъ ихъ образа жизни заразительную болѣзнь (lues venera), должны открывать о томъ врачу при самомъ началѣ болѣзни".

Эта послѣдняя статья относится уже собственно къ другой сторонѣ полиціи—общественно-врачебной.

Въ этомъ отношеніи главную задачу полиціи проституціи составляетъ борьба съ сифилисомъ. Эта болѣзнь принадлежитъ къ числу особенно страшныхъ по своимъ проявленіямъ и послѣдствіямъ. Вредъ ея усугубляется еще тѣмъ обстоятельствомъ, что эта болѣзнь не только личная, но вмѣстѣ съ тѣмъ и наслѣдственная, чрезъ что она, главнымъ образомъ, и получаетъ значеніе общественное. Она, помимо непосредственныхъ своихъ проявленій, составляетъ нерѣдко причину другихъ болѣзней. Значительное число пораженій головного и спинного мозга, глазъ, сочлененій, сердца, печени, почекъ, сосудовъ,—причина которыхъ прежде не была выяснена,—въ послѣднее время объясняются именно сифилисомъ. Всего 20—30 лѣтъ назадъ сифилисъ мозга принимался врачами за явленіе рѣдкое, исключительное; теперь же это составляетъ обыденное наблюденіе, встрѣчае-

мое каждый день. Масса сифилитиковъ гибнетъ отъ локализаціи болѣзни въ мозгу и едва ли не въ большей части всѣхъ нервныхъ пораженій находятъ сифилисъ, какъ главный этіологическій моментъ. Значеніе сифилиса, какъ болѣзни наслѣдственной, еще болѣе ужасно. Не менѣе 71% беременныхъ женщинъ, страдающихъ сифилисомъ, производятъ на свѣтъ мертвые плоды или дѣтей, погибающихъ въ теченіе перваго года жизни. Въ нѣкоторыхъ мѣстностяхъ этотъ процентъ достигаетъ 86, т. е. на 100 рожденій только 14 плодовъ остаются жить, остальные же 86 или родятся мертвыми, или погибаютъ въ первое время по рожденіи. Да и у тѣхъ, которые остаются жить, здоровье представляется поколебленнымъ. У дѣтей сифилитиковъ обыкновенно уже въ теченіе перваго года развиваются явленія наслѣдственнаго сифилиса, которыя въ продолженіе долгаго ряда лѣтъ то возобновляются, то проходятъ при соотвѣтственномъ леченіи, то вновь ухудшаются. Несчастный, больной отъ рожденія, всю свою недолгую жизнь проведетъ въ упорной борьбѣ съ болѣзнью, которая въ концѣ концовъ преждевременно унесетъ его въ могилу. „Сифилисъ родителей имѣетъ огромное значеніе, какъ существенный этіологическій моментъ для появленія на свѣтъ всевозможныхъ вырождающихся типовъ, начиная съ первично помѣшанныхъ и постепенно восходя до кретиновъ, идіотовъ, слабоумныхъ, людей порочно развитыхъ отъ рожденія и, далѣе, кончая неврастениками всѣхъ видовъ и оттѣнковъ, составляющими несчастіе семей и нерѣдко цѣлыхъ обществъ. Длинная вереница разнообразныхъ врожденныхъ болѣзненныхъ отклоненій, которыми сифилитикъ награждаетъ общество — вотъ главное общественное зло, приносимое сифилисомъ“.

Такое значеніе болѣзни, распространяемой, главнымъ образомъ, путемъ проституціи, и лежитъ въ основѣ государственной политики по отношенію къ проституціи. По мнѣнію одного изъ лучшихъ спеціалистовъ-сифилидологовъ проф. Тарновскаго, „мѣры къ огражденію распространенія венерическихъ болѣзней и сифилиса путемъ проституціи должны быть направлены: во 1-хъ, къ уменьшенію заболѣваемости самихъ проститутокъ; во 2-хъ, къ охраненію общества отъ передачи болѣзни уже зараженными проститут-

ками, и въ 3-хъ, къ доставленію наиболѣе удобнаго способа пользованія больныхъ проститутокъ". Таковы тѣ главныя санитарныя задачи, которыя ложатся на государство и общество въ отношеніи къ проституціи.

Господствующимъ способомъ осуществленія этихъ задачъ является такъ назыв. *регламентація* проституціи, подъ которою разумѣется система мѣропріятій, обезпечивающихъ путемъ дѣятельнаго контроля и надзора наличность извѣстныхъ санитарныхъ условій, которыми обставляется профессіональная проституція въ интересахъ возможнаго предупрежденія грозящихъ отъ нея опасностей. Эта санитарная регламентація проституціи представляетъ собою явленіе сравнительно новое: начало ея относится обыкновенно къ концу XVIII вѣка, когда во Франціи (именно, въ Парижѣ въ 1778 г.) впервые былъ установленъ санитарный надзоръ по отношенію къ проституціи. Изъ Франціи регламентація была перенесена въ другія страны, въ томъ числѣ и въ Россію.

Основы дѣйствующей у насъ системы регламентаціи скопированы съ французскаго образца. Онѣ установлены были впервые съ образованіемъ въ 1843 г. особыхъ врачебно-полицейскихъ комитетовъ въ Петербургѣ, Москвѣ, Вильнѣ, Ригѣ и Нижнемъ-Новгородѣ во время ярмарки. Для того, чтобы дать болѣе отчетливое представленіе о подробностяхъ регламентаціи проституціи, мы приведемъ сначала нѣкоторыя общія положенія дѣйствующаго законодательства по этому предмету, а затѣмъ болѣе детально остановимся на системѣ регламентаціи проституціи въ Петербургѣ.

По дѣйствующимъ правиламъ, къ предохраненію отъ сифилиса предписываются слѣдующія мѣры. Во всѣхъ городахъ должны составляться полные и вѣрные списки публичнымъ женщинамъ. Составленіе списковъ лежитъ на обязанности полиціи, которая, кромѣ того, въ случаѣ выбытія публичной женщины изъ города, увѣдомляетъ о томъ полицейское начальство того мѣста, куда она отправляется. Списки публичныхъ женщинъ хранятся: въ губернскихъ городахъ—во врачебномъ управленіи, въ уѣздныхъ—въ городской больницѣ у врача. Значащіяся въ спискахъ жен-

щины должны подвергаться періодическому освидѣтельствованію. Оно должно быть производимо не менѣе одного раза въ недѣлю: въ больницахъ—состоящими при нихъ врачами, въ губернскихъ городахъ—подъ непосредственнымъ надзоромъ губернскаго врачебнаго инспектора или члена врачебнаго управленія. Женщины, которыя по свидѣтельству окажутся зараженными, должны быть оставляемы въ больницѣ для излеченія. Отъ поступающихъ въ больницы лицъ мужскаго пола, одержимыхъ болѣзнью, должны отбираться показанія о томъ, отъ кого они заразились. Свѣдѣнія эти сообщаются полиціи и должны служить указаніемъ на открытіе женщинъ, тайно промышляющихъ развратомъ. Фабрики, заводы и другія многолюдныя заведенія должны имѣть, по возможности, своихъ врачей для періодическаго свидѣтельствованія рабочихъ мужчинъ; женщинъ же не иначе, какъ въ случаѣ сильныхъ сомнѣній на счетъ ихъ здоровья. Врачебному свидѣтельствованію должны быть подвергаемы всѣ лица низшаго класса обоего пола, забираемыя полиціею за проступки противъ благочинія. Эти мѣры, а равно и другія, принимаемыя въ тѣхъ же видахъ администраціею, имѣютъ свою санкцію въ уголовномъ законѣ. Такъ, „за неисполненіе распоряженій правительства, относящихся къ предупрежденію непотребства и пресѣченію вредныхъ отъ онаго послѣдствій“, уст. о нак., нал. мир. суд. (ст. 44) караетъ виновныхъ арестомъ до 1 мѣсяца или денежнымъ штрафомъ до 100 руб. Карается также и зараженіе сифилисомъ: ст. 103 уст. о нак. гласитъ—„за сообщеніе другимъ происходящей отъ непотребства заразительной болѣзни виновные подвергаются аресту не свыше 2-хъ мѣсяцевъ или денежному взысканію не свыше 200 руб“.

Посмотримъ теперь на систему регламентаціи проституціи, какою она является въ Петербургѣ. Воспользуемся для этого данными, сообщаемыми д-ромъ А. И. Федоровымъ, инспекторомъ мѣстнаго врачебно-полицейскаго Комитета [1]. Комитетъ этотъ состоитъ, подъ предсѣдательствомъ помощника градоначальника, изъ членовъ—инспектора сто-

---

[1] Вѣстникъ обществ. гигіены, судебн. и практич. медицины .1892 г. январь.

личнаго врачебнаго управленія, инспектора врачебно-полицейскаго комитета и члена-распорядителя того же комитета. Врачебный персоналъ комитета составляютъ: инспекторъ его, восемь участковыхъ врачей и три повивальныя бабки. При комитетѣ состоятъ по вольному найму 20 человѣкъ агентовъ или смотрителей. Обязанности инспектора комитета состоятъ: въ общемъ наблюденіи за правильностью медицинскихъ осмотровъ по всѣмъ отдѣленіямъ, въ административныхъ сношеніяхъ съ больницами, въ провѣркѣ явокъ зарегистрированныхъ въ списки комитета женщинъ, въ періодическихъ ревизіяхъ санитарнаго благоустройства домовъ терпимости и тайныхъ притоновъ и въ веденіи медицинской отчетности съ обращеніемъ особаго вниманія на контингентъ сифилитокъ. Участковые врачи несутъ на себѣ смотровыя дежурства каждый по три дня въ недѣлю. Весь Петербургъ раздѣленъ комитетомъ на 8 врачебныхъ участковъ, и каждый участковый врачъ обязанъ не менѣе раза въ мѣсяцъ осмотрѣть санитарное состояніе всѣхъ домовъ терпимости своего участка. При этомъ онъ долженъ обращать вниманіе: на общія гигіеническія условія всего помѣщенія, на исполненіе гигіеническихъ правилъ женщинами, на удовлетворительность питанія ихъ и т. д. Агенты, или смотрители комитета, являются дѣятельными органами ближайшаго надзора за проститутками. Каждому изъ нихъ назначается извѣстный районъ Петербурга, гдѣ онъ долженъ наблюдать за домами терпимости въ отношеніи исполненія ими правилъ комитета, за своевременной явкой къ медицинскому осмотру одиночекъ, которыхъ въ иномъ районѣ живетъ до 200, и за женщинами, допускающими подозрѣвать ихъ въ промыслѣ проституціей. Кромѣ того, смотрители назначаются ежедневно для занятій по регистраціи женщинъ, во время ихъ явки къ осмотру, и для вечернихъ дежурствъ на большихъ улицахъ и у подъѣздовъ увеселительныхъ собраній низшаго сорта. На нихъ, такимъ образомъ, лежитъ ближайшее наблюденіе за женщинами, занимающимися уличной провокаціей. Заподозрѣвъ женщину въ промыслѣ проституціей, смотритель слѣдитъ за дальнѣйшимъ поведеніемъ этой женщины, узнаетъ мѣсто ея жительства, осторожно спрашиваетъ о ней дворника и, въ

случаѣ собранія достаточныхъ фактовъ, доводитъ до свѣдѣнія комитета. Въ комитетѣ отдаютъ приказаніе смотрителю или секретно пригласить къ медицинскому осмотру указанную имъ женщину, если налицо имѣются достаточно вѣскіе факты, или же оставляютъ ее подъ дальнѣйшимъ секретнымъ наблюденіемъ. Въ первомъ случаѣ, женщина большею частью является въ комитетъ безъ принужденія и, въ виду представленныхъ ей собранныхъ смотрителемъ свѣдѣній, добровольно подчиняется правиламъ медицинскихъ осмотровъ, въ чемъ и даетъ подписку; въ рѣдкихъ же случаяхъ женщина отказывается являться въ комитетъ и тогда объ ней дѣлается докладъ въ засѣданіи комитета. Здѣсь вторично разсматриваются свѣдѣнія, добытыя смотрителемъ, и если они не оставляютъ сомнѣнія относительно приписываемой ей профессіи, то женщину подчиняютъ надзору журнальнымъ постановленіемъ, послѣ чего ее приглашаютъ уже черезъ полицейскій участокъ. Если послѣ состоявшагося постановленія комитета о привлеченіи женщины, какъ проститутки, къ санитарнымъ осмотрамъ послѣдняя все таки не является, то ее привлекаютъ къ взысканію черезъ мирового судью, [1] по ст. 44 уст. о наказ. Такимъ же образомъ комитетъ поступаетъ и съ женщинами, уже состоящими подъ надзоромъ, но самовольно прекращающими явку къ санитарнымъ осмотрамъ.

Врачебно-полицейскій комитетъ имѣетъ наблюденіе надъ двумя главными категоріями проститутокъ—обитательницъ публичныхъ домовъ и такъ назыв. одиночекъ. Надзоръ за публичными домами выражается въ слѣдующемъ: слѣдить, не допускаются ли къ промыслу въ какомъ-либо публичномъ домѣ постороннія, не состоящія подъ надзоромъ женщины, не производится ли запрещенная въ публичныхъ домахъ

---

[1] Здѣсь авторъ высказываетъ сожалѣніе по поводу того, что мировые судьи черезчуръ снисходительно относятся къ этимъ проступкамъ. Сознанія обязательности и пользы медицинскихъ осмотровъ у проститутокъ нѣтъ; только одинъ нѣмецкій элементъ отличается необыкновенной точностью въ своихъ явкахъ, и бываютъ такія изъ нихъ, которыя являются пять разъ въ мѣсяцъ. Многія же проститутки своимъ постояннымъ уклоненіемъ отъ медицинскихъ осмотровъ ставятъ комитетъ, особенно смотрителей, въ трудное положеніе.

продажа спиртныхъ напитковъ, чисто ли и питательно ли содержитъ хозяйка своихъ женщинъ, не изнуряютъ ли ихъ промысломъ, не спаиваютъ ли виномъ и правильно ли женщины являются къ медицинскому осмотру, а равно, исполняютъ ли онѣ правила гигіены въ смыслѣ обмываній и оставляютъ ли промыселъ на время менструацій. Эти наблюденія ведутъ смотрители комитета и врачи.

Вторая категорія проститутокъ, гораздо болѣе многочисленная, это—проститутки одиночки, т. е. живущія каждая порознь, иногда вдвоемъ. Онѣ составляютъ главную заботу комитета въ дѣлѣ санитарнаго надзора за ними. Хотя при подчиненіи каждой проститутки надзору ей внушается единственная ея обязанность—являться разъ въ недѣлю къ медицинскому осмотру, въ какой ей угодно день,—хотя объ этой обязанности и упомянуто въ выдаваемомъ ей бланкѣ, но немногія добросовѣстно выполняютъ ее. Добросовѣстностью относительно явки къ осмотру отличаются нѣмки и тѣ изъ русскихъ, которыя по матеріальному своему положенію составляютъ среднюю ступень.

Кромѣ двухъ упомянутыхъ категорій, въ комитетѣ существуетъ рубрика „комиссіонныхъ женщинъ". Это такія женщины, которыя доставляются изъ полицейскихъ участковъ, какъ подозрѣваемыя въ развратной жизни или же завѣдомыя проститутки, но взятыя въ ночное время на улицахъ. Всѣхъ такихъ женщинъ опрашиваютъ, производятъ надъ ними медицинскій осмотръ, уже состоявшимъ подъ надзоромъ дѣлаютъ внушеніе избѣгать улицъ вообще и особенно въ ночное время; изъ числа подозрѣваемыхъ нѣкоторыя подчиняются медицинскому надзору добровольно, другія же отпускаются безъ подчиненія, но остаются подъ полицейскимъ надзоромъ.

По правиламъ С.-Петербургскаго врачебно-полицейскаго комитета, проститутки должны являться для медицинскаго осмотра: изъ домовъ терпимости—два раза въ недѣлю, со своихъ квартиръ (одиночки)—одинъ разъ въ недѣлю. Что касается степени точности въ выполненіи требованія объ осмотрѣ, то по даннымъ за три года (1888—1890) видно, что число осмотровъ за эти годы шло, постепенно увеличиваясь,

при одномъ и томъ же числѣ проститутокъ (въ 1888 г. было 86.121 осмотровъ, въ 1890 г.—103.904).

Для медицинскаго осмотра проститутокъ въ Петербургѣ устроены особыя помѣщенія при полицейскихъ домахъ, въ трехъ крайнихъ пунктахъ (въ послѣдніе годы всѣ публичные дома Петербурга сосредоточены по окраинамъ города).

Говоря о регламентаціи проституціи, любопытно отмѣтить фактъ постепеннаго уменьшенія числа публичныхъ домовъ. Это явленіе замѣчено и въ Петербургѣ и въ Парижѣ. Такъ, въ Петербургѣ за 20-ти лѣтній періодъ съ 1872 г. высшая цифра публичныхъ домовъ приходится на 1879 г., когда ихъ было 206 (съ 1528 женщ.); съ тѣхъ поръ она падала постепенно и въ 1891 г. дошла до 69 съ 608 женщ. Съ другой стороны, въ Парижѣ видимъ то же: въ 1843 г. тамъ было 235 домовъ терпимости; въ 1860 г.—194; въ 1870 г.—125; въ 1883 г.—101; въ 1889 г.—всего только 66 (съ 726 женщ.). При этомъ, однако, замѣчается и такое явленіе: тогда какъ въ Петербургѣ число регламентированныхъ проститутокъ хотя и медленно, но постепенно растетъ (въ 1872 г. ихъ было 2532; въ 1883 г.—4700; затѣмъ однако идетъ паденіе—въ 1890 г. ихъ было всего до 3000), въ Парижѣ число регламентированныхъ проститутокъ падаетъ съ 4.159 въ 1846 г. до 2.833 въ 1883 и 1.730 въ 1889 г. Причину сокращенія числа публичныхъ домовъ, быть можетъ, не безъ основанія, видятъ въ возрастающемъ развитіи различнаго рода заведеній, содѣйствующихъ разврату, безъ неприглядныхъ сторонъ публичныхъ домовъ, въ родѣ établissements en garnis, débits de boisson и т. под. Д-ръ Федоровъ объясняетъ сокращеніе въ Петербургѣ домовъ терпимости запрещеніемъ продавать въ нихъ спиртные напитки и постепеннымъ выселеніемъ публичныхъ домовъ на окраины столицы. Въ Москвѣ же, прибавляетъ онъ, дома терпимости расположены въ центральныхъ частяхъ города, торговля спиртными напитками въ нихъ процвѣтаетъ, поэтому и публичныхъ домовъ тамъ вдвое больше противъ Петербурга.

Въ заключеніе очерка полиціи проституціи въ Россіи необходимо упомянуть о работахъ „Съѣзда по обсужденію мѣръ противъ сифилиса въ Россіи“. Съѣздъ этотъ состоялся въ Петербургѣ въ началѣ 1897 года (онъ засѣдалъ съ 15

по 22 января). Онъ былъ посвященъ всестороннему обсужденію вопроса о распространенности сифилиса въ Россіи, о причинахъ большого развитія его, а также о наиболѣе цѣлесообразныхъ мѣрахъ борьбы съ этою и другими венерическими болѣзнями. Въ частности, въ работахъ съѣздахъ значительное вниманіе было удѣлено и вопросу о проституціи и мѣрахъ по отношенію къ ней [1]).

Съѣздъ призналъ, что „проституція является главнѣйшимъ и самымъ могучимъ агентомъ распространенія сифилиса и венерическихъ болѣзней въ городахъ". Съ другой стороны, съѣздъ нашелъ возможнымъ формулировать положеніе о томъ, что „проституція—трудно искоренимый элементъ соціальнаго строя" и что „развитію ея способствуютъ, главнымъ образомъ, неблагопріятныя экономическія условія, упадокъ общественной нравственности, умственное недоразвитіе, стремленіе къ быстрой и легкой наживѣ и, наконецъ, врожденныя порочныя наклонности, какъ послѣдствія вырожденія". Борьба съ этими факторами можетъ быть тѣмъ успѣшнѣе, чѣмъ шире развивается забота государства и общества въ отношеніи къ развитію условій экономическаго благосостоянія и духовно-нравственнаго прогресса. Но рядомъ съ этимъ необходимо тщательно заботиться о тѣхъ мѣрахъ, которыя могутъ по возможности ослабить вредныя послѣдствія и проявленія проституціи при наличномъ положеніи дѣла.

Работы съѣзда обнаружили, что настоящее положеніе надзора за проституціей представляется далеко неудовлетворительнымъ.

Города, гдѣ за проституціей имѣется надзоръ, могутъ быть подраздѣлены, несмотря на разнообразіе въ деталяхъ, на три группы. Къ первой относятся города, гдѣ имѣются врачебно-полицейскіе комитеты (Петербургъ, Москва, Варшава, Одесса, Рига, Нижній-Новгородъ); ко второй группѣ относятся города, гдѣ надзоромъ вѣдаютъ городскіе санитарные комитеты или другія учрежденія, дѣйствующія самостоятельно и не составляющія органа полиціи. Къ

---

[1] Вѣстникъ общественной гигіены, судебной и практической медицины. Февраль 1897 года (Отд. IX, стр. 17 и сл.).

третьей, наиболѣе многочисленной группѣ, принадлежатъ города, въ которыхъ фактическій надзоръ всецѣло находится въ единичномъ вѣдѣніи чиновъ общей полиціи. Въ нѣкоторыхъ городахъ этой категоріи имѣются при полицейскихъ управленіяхъ комитеты, характеръ которыхъ чисто совѣщательный. Такіе комитеты, за малыми исключеніями, не имѣютъ никакого фактическаго значенія. Въ очень многихъ городахъ рѣшительно никакого надзора за проституціей не существуетъ. Въ нѣкоторыхъ даже большихъ городахъ (напр. Харьковъ) надзоръ распространяется только на женщинъ домовъ терпимости, а одиночки остаются внѣ всякаго контроля. Повсемѣстно дѣятельность врачебно-полицейскихъ комитетовъ парализуется недостаткомъ числа агентовъ, которымъ порученъ розыскъ тайныхъ проститутокъ и наблюденіе за ними. Многія изъ предписываемыхъ закономъ и административными распоряженіями правилъ не выполняются. Такъ, несмотря на существующее узаконеніе, во многихъ городахъ проститутки, заболѣвшія сифилисомъ, не пользуются безплатнымъ леченіемъ.

Съ другой стороны, привлеченіе къ надзору нигдѣ не обставлено достаточными гарантіями, исключающими возможность произвола. Особенно прискорбные въ этомъ отношеніи случаи бываютъ въ городахъ, гдѣ нѣтъ врачебно-полицейскихъ комитетовъ и подобныхъ имъ учрежденій. Въ частности, при отбираніи подписки въ добровольномъ согласіи подчиниться надзору, нерѣдко злоупотребляютъ непониманіемъ и безграмотностью женщинъ.

Съѣздъ въ своихъ работахъ остановился на подробномъ разсмотрѣніи того, что должно быть сдѣлано для упорядоченія системы надзора за проституціею. По его заключенію, слѣдуетъ установить общія руководящія начала надзора за проституціей и противодѣйствія ея развитію, обязательныя для всей Имперіи. Дѣло надзора должно находиться въ рукахъ особаго коллегіальнаго учрежденія, которому слѣдуетъ подчинить какъ врачебную, такъ и распорядительную часть надзора. По мнѣнію съѣзда, дѣло это повсемѣстно должно быть передано въ вѣдѣніе городскихъ общественныхъ управленій или замѣняющихъ ихъ учрежденій. Необходимо веденіе точной статистики проституціи,

для чего нужно установить форму, общую и обязательную для всѣхъ городовъ Имперіи. Въ настоящее время трудность надзора за явкою къ осмотрамъ одиночекъ въ большихъ городахъ обусловливается недостаточнымъ числомъ и качествомъ предназначенныхъ для того агентовъ. Порученіе этого дѣла чинамъ общей полиціи возможно только въ малыхъ городахъ. Въ среднихъ и большихъ городахъ необходима спеціально предназначенная для надзора за проститутками агентура.

Больничное леченіе сифилиса и венерическихъ болѣзней должно быть обязательнымъ и безплатнымъ для проститутокъ всѣхъ категорій. При этомъ съѣздъ счелъ нужнымъ отмѣтить въ своихъ постановленіяхъ необходимость позаботиться о нравственномъ воздѣйствіи на проститутокъ. „Пребываніе ихъ въ больницахъ должно быть обставлено такимъ образомъ, чтобы время не проходило въ праздности и тоскѣ о прерванной профессіи. Время это, наиболѣе удобное для нравственнаго воздѣйствія на нихъ цѣлесообразнымъ трудомъ по вкусу каждой, чтеніемъ, посѣщеніемъ церкви и различными развлеченіями въ стѣнахъ больницы, должно быть временемъ тѣлеснаго и душевнаго отдыха отъ атмосферы разврата и пьянства. Администрація больницъ и частныя общества могутъ обнаружить здѣсь широкую дѣятельность на пользу несчастныхъ женщинъ“.

Дома терпимости съѣздъ принципіально призналъ нежелательными, но при условіи существующаго надзора они могутъ быть терпимы впредь до улучшенія надзора за проституціей вообще. Въ этихъ домахъ на санитарныя условія слѣдуетъ обращать большее вниманіе, чѣмъ это дѣлалось до сихъ поръ; необходимо было бы установить извѣстную обязательную норму санитарныхъ требованій. Гдѣ возможно, осмотръ проститутокъ слѣдуетъ поручать женщинамъ-врачамъ.

Въ интересахъ общественной нравственности слѣдуетъ принять мѣры къ возможному ограниченію уличной провокаціи со стороны проститутокъ. Всѣ формы вербовки женщинъ, извѣстныя подъ именемъ „торговли живымъ товаромъ“, должны быть строго преслѣдуемы. Необходимо, по мнѣнію съѣзда, больше заботиться объ охранѣ несовершенно-

лѣтнихъ: „опекуны должны быть назначаемы нетолько для охраны имущества, но, главнымъ образомъ, и для охраны личности сиротъ“. Слѣдуетъ установить минимальный возрастъ въ 16 лѣтъ для одиночекъ и въ 18 лѣтъ для домовъ терпимости; только съ достиженіемъ этого возраста проститутка можетъ быть зарегистрована. Проститутокъ моложе 16 лѣтъ, которыя не могутъ быть отданы на попеченіе родителей или опекуновъ, слѣдуетъ помѣщать въ благотворительныя учрежденія до достиженія 16-лѣтняго возраста, но не оставлять на свободѣ.

Сосредоточивъ свое вниманіе, главнымъ образомъ, на мѣрахъ по отношенію къ проституціи въ городахъ, съѣздъ коснулся также и вопроса о проституціи среди сельскаго населенія. Сельская проституція существуетъ, главнымъ образомъ, въ видѣ тайной проституціи; профессіональный характеръ она принимаетъ въ селеніяхъ торгово-промышленныхъ, фабрично-заводскихъ, въ мѣстахъ расположенія войскъ и вообще тамъ, гдѣ условія жизни приближаются къ условіямъ городскихъ пунктовъ. Въ селахъ и деревняхъ съ незначительнымъ пришлымъ населеніемъ, жители которыхъ занимаются, главнымъ образомъ, земледѣліемъ или кустарными промыслами, профессіональная проституція почти вполнѣ отсутствуетъ. Сельская проституція представляетъ значительную опасность, особенно въ виду почти полной безконтрольности ея. Вліяніе сельской проституціи на распространеніе сифилиса подтверждается не только указаніями на зараженія отъ сельскихъ проститутокъ, но и повышеніемъ процента половыхъ зараженій сифилисомъ среди сельскаго населенія. Сельская проституція, какъ явленіе сравнительно новое, мало изучена, имѣющіяся о ней свѣдѣнія скудны и отрывочны; поэтому прежде всего необходимо изученіе ея. Въ отношеніи къ сельской проституціи важнѣйшими мѣрами должны быть: а) установленіе постояннаго правильнаго надзора въ селеніяхъ, гдѣ она развита; б) установленіе временнаго надзора въ мѣстахъ временнаго скопленія людей и в) обезпеченіе больничнаго леченія заболѣвшихъ сифилисомъ проститутокъ. Въ мѣстахъ расположенія войскъ, гдѣ не имѣется земскихъ или сельскихъ врачей, осмотры проститутокъ должны быть возло-

жены на военныхъ врачей и на вольнопрактикующихъ за плату отъ учрежденій, вѣдающихъ народное здравіе. Количество врачей и больницъ въ селахъ, деревняхъ, посадахъ, мѣстечкахъ и пр. должно быть увеличено вообще, а въ особенности въ губерніяхъ, въ которыхъ нѣтъ земскихъ учрежденій.

Вотъ наиболѣе существенные изъ результатовъ занятій съѣзда по обсужденію мѣръ противъ сифилиса, поскольку развитіе этой болѣзни имѣетъ соотношеніе съ проституціей.

Врачебно-полицейская регламентація проституціи составляетъ господствующую форму политики государства по отношенію къ проституціи. Въ послѣднія десятилѣтія, однако, противъ регламентаціи возникло въ разныхъ странахъ болѣе или менѣе сильное движеніе, извѣстное подъ именемъ „аболиціонизма". Движеніе это впервые возникло въ 60-хъ гг. въ Англіи въ формѣ протеста противъ изданныхъ (въ 1864—1869 гг.) законовъ о регламентаціи проституціи (The Contagious deseases prevention Act), бывшей до того времени совершенно свободною. Сущность этихъ законовъ заключалась въ томъ, что если полиція укажетъ мировому судьѣ на женщину, занимающуюся развратомъ, то судья можетъ вытребовать ее и приказать подвергать ее періодическимъ врачебнымъ осмотрамъ. Если женщина окажется больною, то ее немедленно отсылаютъ въ спеціальный госпиталь. Если же она не исполняетъ этихъ требованій, то можетъ быть подвергнута заключенію въ тюрьмѣ до 1 мѣсяца. Вскорѣ по введеніи въ дѣйствіе этого законодательства въ Англіи стали образовываться различныя ассоціаціи, съ цѣлью протеста противъ регламентаціи проституціи. Особенную энергію въ дѣлѣ этой пропаганды проявила мистрисъ Бутлеръ (Josephine Butler). Не ограничиваясь пропагандою своихъ идей въ Англіи, она въ половинѣ 70-хъ гг. совершила поѣздку по Европѣ и во многихъ пунктахъ читала публичныя лекціи о необходимости борьбы противъ регламентаціи проституціи. Усиліями ея и ея единомышленниковъ была организована даже международная

ассоціація, получившая названіе „Fédération britannique continentale et générale pour l'abolition de la police des moeurs", которая устроила въ 1877 г. въ Женевѣ первый конгрессъ аболиціонистовъ. „Цѣль федераціи, — говорилъ президентъ этого конгресса, — есть борьба съ регламентаціею проституціи и обязательнымъ осмотромъ женщинъ. Эти мѣры оскорбляютъ нравственное чувство, несовмѣстимы съ истинными понятіями о свободѣ и не достигаютъ врачебныхъ цѣлей. Задача конгресса—доказать справедливость этихъ пожеланій и указать средства къ борьбѣ съ проституціей, чего до сихъ поръ не сдѣлала ни одна изъ регламентаціонныхъ системъ". Впослѣдствіи федерація имѣла еще нѣсколько конгрессовъ (въ 1880 г. въ Генуѣ, въ 1883 г.—въ Гагѣ, въ 1886 г. — въ Лондонѣ). По отношенію къ Англіи агитація аболиціонистовъ оказалась успѣшной: въ 1886 г. дѣйствительно были отмѣнены акты о надзорѣ за проституціею. Въ другихъ мѣстахъ движеніе аболиціонизма еще не привело къ значительнымъ практическимъ результатамъ, но оно развивается все болѣе и болѣе; особенно горячихъ адептовъ, кромѣ Англіи, оно имѣетъ во Франціи, Бельгіи и Швейцаріи. Въ Россію движеніе аболиціонизма также проникло: впервые въ Финляндіи, въ 1879 г., была образована секція федераціи; въ 1885 г. пріѣзжала въ Финляндію и Петербургъ изъ Стокгольма г-жа Андерсонъ и въ рядѣ публичныхъ чтеній пропагандировала идеи аболиціонизма. Во внутренней Россіи онѣ также имѣютъ уже нѣсколько горячихъ адептовъ, главнымъ образомъ, среди врачей, которые уже дѣлали опыты распространенія своихъ взглядовъ на съѣздахъ врачей и въ разныхъ ученыхъ обществахъ.

Основныя положенія ученія аболиціонистовъ представляются въ слѣдующемъ видѣ. Въ борьбѣ противъ регламентаціи они исходятъ изъ убѣжденія полнаго равноправія между мужчинами и женщинами, которыя не должны быть подвергаемы унизительному и оскорбительному осмотру, тѣмъ болѣе, что этотъ осмотръ, по ихъ убѣжденію, представляетъ собою ложную гарантію здоровья, гигіеническую ошибку. Государство не должно благопріятствовать злу, а тѣмъ болѣе входить въ сдѣлку съ порокомъ. Оно должно запрещать всякую коллективную организацію проституціи

и преслѣдовать проксенетизмъ во всѣхъ его видахъ и всѣхъ его соучастниковъ; оно должно подавлять порокъ, а не регламентировать его. Регламентація проституціи служитъ огромнымъ препятствіемъ къ обращенію проститутокъ, потому что внесеніе въ списки и медицинскій осмотръ идутъ въ разрѣзъ съ чувствомъ стыдливости, безусловно не чуждымъ ни одной женщинѣ, и затрудняютъ возможное и желательное возвращеніе на честный путь женщины, какъ бы низко она ни пала. По убѣжденію аболиціонистовъ, не объ упорядочёніи проституціи слѣдуетъ заботиться обществу, а объ ея совершенномъ прекращеніи, для чего нужно уничтожить публичные дома, искоренить всѣ виды проксенетизма, строго преслѣдовать уличную проституцію во всѣхъ ея проявленіяхъ. Рядомъ съ этимъ, помощью распространенія нравственныхъ понятій, повышенія общаго благосостоянія и укрѣпленія семейныхъ началъ, слѣдуетъ уничтожить самую потребность въ проституціи, сдѣлать ее невозможною и ненужною.

Ученіе аболиціонистовъ, проникнутое гуманными началами равноправія, свободы и ставящее себѣ привлекательныя цѣли, способно вызвать къ себѣ большое сочувствіе. Этимъ и слѣдуетъ объяснить растущій успѣхъ его. Но это ученіе, по убѣжденію многихъ выдающихся спеціалистовъ въ области санитарно-медицинскаго значенія проституціи, опирается на ложное представленіе о многихъ сторонахъ проституціи. Примѣненіе этого ученія на практикѣ грозитъ, по ихъ мнѣнію, еще болѣе ужасными послѣдствіями для общественнаго здравія, чѣмъ тѣ, какія замѣчаются при регламентаціи. Регламентацію въ томъ видѣ, въ какомъ она практикуется въ настоящее время, даже сторонники ея считаютъ неудовлетворительною. Въ ней необходимы коренныя реформы на основаніи указаній опыта и науки, но самый принципъ регламентаціи долженъ быть сохраненъ, такъ какъ при наличныхъ условіяхъ общежитія и воспитанія она представляетъ собою единственный способъ предупрежденія еще большаго вреда отъ проституціи.

Въ связи съ движеніемъ аболиціонизма и въ значительной степени подъ его вліяніемъ въ послѣдніе годы въ европейскихъ государствахъ былъ выдвинутъ вопросъ о

мѣрахъ борьбы съ вербовкою женщинъ или торговлею женщинами въ цѣляхъ разврата (traite des blanches). Явленіе это, характеризующееся систематическимъ совращеніемъ и вовлеченіемъ молодыхъ женщинъ на путь разврата, главнымъ образомъ къ поступленію въ дома терпимости, уже давно было извѣстно; но оно получило особенно сильное развитіе во второй половинѣ XIX стол., при чемъ, благодаря усовершенствованнымъ путямъ сообщенія и средствамъ сношеній, оно пріобрѣло характеръ международнаго торга. Въ частности, обнаружено было, что большое количество европейскихъ женщинъ изъ разныхъ государствъ вывозятся въ Южно-Американскія государства, преимущественно въ Аргентинскую республику, при чемъ вывозятси онѣ большею частью путемъ обмана, соблазна выгодными мѣстами, вмѣсто которыхъ легкомысленныя жертвы обмана попадаютъ въ дома терпимости.

Инціатива широкой борьбы съ вербовкою женщинъ принадлежитъ Лондонскому филантропическому обществу „National Vigilance Association.“ Возникшее въ 1885 г. съ цѣлью борьбы съ противонравственными явленіями, это общество въ своей дѣятельности удѣлило большую долю вниманія попеченію о дѣвушкахъ и женщинахъ, впавшихъ въ развратъ или находящихся въ опасности быть вовлеченными въ развратную жизнь. Въ частности оно неоднократно сталкивалось со случаями международной агентуры по совращенію молодыхъ женщинъ, путемъ обмана, насилія и иныхъ способовъ эксплоатаціи. Широкое развитіе торговли женщинами, принявшей въ различныхъ странахъ размѣры организованнаго промысла, въ связи съ отсутствіемъ въ дѣйствующихъ законодательствахъ мѣръ успѣшнаго преслѣдованія виновныхъ и сознаніемъ, что въ данномъ случаѣ отдѣльнымъ государствамъ надлежитъ сплотиться въ интересахъ борьбы съ постыднымъ промысломъ, привело дѣятелей National Vigilance Association къ убѣжденію въ желательности созыва международнаго конгресса по этому предмету. Благодаря энергіи ихъ и особенно секретаря названной ассоціаціи, г. Александра Кутъ (A. Coote), въ іюнѣ 1889 года въ Лондонѣ состоялся первый „Международный конгрессъ по вопросу о торговлѣ женщинами для цѣлей разврата“—

конгрессъ, въ которомъ приняли участіе многіе выдающіеся общественные дѣятели разныхъ странъ, въ качествѣ делегатовъ отъ благотворительныхъ обществъ и отъ особыхъ комитетовъ. Кромѣ Англіи, на конгрессѣ были представлены Австрія, Бельгія, Германія, Голландія, Данія, Норвегія, Россія, Соединенные Штаты Сѣверной Америки, Швейцарія и Швеція. Доложенныя конгрессу сообщенія подтвердили фактъ широкаго развитія въ разныхъ странахъ гнуснаго промысла торговли женщинами. При этомъ выяснилась затруднительность и часто полная невозможность судебнаго преслѣдованія виновныхъ, вслѣдствіе отсутствія въ законодательствахъ соотвѣтственныхъ нормъ по репрессіи преступленій, различные акты которыхъ совершаются въ различныхъ странахъ. Конгрессъ пришелъ къ заключенію о необходимости организовать повсемѣстно энергическую борьбу съ торгомъ женщинами путемъ созданія особыхъ ассоціацій и тѣснаго взаимодѣйствія ихъ съ различными благотворительными обществами защиты женщинъ. Вмѣстѣ съ тѣмъ конгрессъ призналъ желательнымъ соглашеніе между правительствами объ установленіи во всѣхъ уголовныхъ кодексахъ наказанія за побужденіе,—посредствомъ насилія, обмана, злоупотребленія властью или всякихъ другихъ способовъ принужденія,—женщинъ или дѣвушекъ предаваться развратной жизни или оставаться въ ней; необходимымъ было признано и обезпеченіе надлежащихъ способовъ разслѣдованія и преслѣдованія обнаруживаемыхъ случаевъ.

Ближайшимъ практическимъ послѣдствіемъ Лондонскаго конгресса было образованіе въ странахъ, имѣвшихъ въ немъ своихъ представителей (а также и въ нѣкоторыхъ другихъ), національныхъ комитетовъ и обществъ, занявшихся осуществленіемъ пожеланій конгресса. Въ Россіи съ января 1900 г. возникло „Россійское общество защиты женщинъ“, поставившее цѣлью содѣйствовать предохраненію дѣвушекъ и женщинъ отъ опасности быть вовлеченными въ развратъ и возвращенію уже падшихъ женщинъ къ честной жизни.

Дѣятелямъ какъ русскаго, такъ и заграничныхъ обществъ пришлось на первыхъ же порахъ убѣдиться, что ихъ стараніе вести борьбу съ торговлею женщинами, путемъ преслѣдованія агентовъ этого промысла, будетъ пара-

лизоваться отсутствіемъ въ существующихъ законодательствахъ различныхъ странъ соотвѣтствующихъ нормъ, которыя признавали бы преступными дѣйствія и происки агентовъ и обезпечивали бы возможность уголовнаго преслѣдованія ихъ за акты, совершаемые въ разныхъ государствахъ. Выраженное еще на Лондонскомъ конгрессѣ сознаніе необходимости выработать международныя законодательныя мѣры борьбы съ торговлею женщинами привело къ рѣшенію возбудить вопросъ о созваніи оффиціальной конференціи представителей государства. Иниціативу созыва ея рѣшило принять на себя французское правительство, чему особенно содѣйствовалъ извѣстный сенаторъ Р. Беранже, авторъ многихъ гуманитарныхъ актовъ новѣйшаго французскаго законодательства. Конференція состоялась въ іюлѣ 1902 года въ Парижѣ (Conférence internationale pour la répression de la traite des blanches), при участіи оффиціальныхъ делегатовъ отъ правительствъ 15 европейскихъ и 1 Южно-Американскаго государствъ (Австріи, Бельгіи, Великобританіи, Венгріи, Германіи, Голландіи, Даніи, Испаніи, Италіи, Норвегіи, Португаліи, Россіи, Франціи, Швейцаріи, Швеціи и Бразиліи).

Заключенія конференціи были формулированы въ проектѣ конвенціи по основнымъ законодательнымъ вопросамъ и въ проектѣ соглашенія по различнымъ административнымъ мѣрамъ.

Важнѣйшими постановленіями конференціи являются статьи, въ которыхъ дана общая формулировка караемыхъ преступныхъ дѣяній:

Ст. 1.—Подлежитъ наказанію всякій, кто, для удовлетворенія похоти другого, склонилъ, вовлекъ или совратилъ въ развратъ несовершеннолѣтнюю женщину или дѣвушку, хотя бы и съ согласія ея и хотя бы отдѣльныя дѣйствія, входящія въ составъ преступленія, совершены были въ различныхъ странахъ.

Ст. 2.—Подлежитъ наказанію также всякій, кто, для удовлетворенія похоти другого, посредствомъ обмана, насилія, угрозъ, злоупотребленія властью, или всякаго иного способа принужденія, склонилъ, вовлекъ или совратилъ въ развратъ совершеннолѣтнюю женщину или дѣвушку, хотя

бы отдѣльныя дѣйствія, входящія въ составъ преступленія, совершены были въ различныхъ странахъ.

Принимая эти постановленія, Парижская конференція не только полностью удовлетворила желаніе, выраженное Лондонскимъ конгрессомъ 1899 г., но и значительно улучшила данную послѣднимъ формулу. Въ самомъ дѣлѣ, Лондонскій конгрессъ призналъ желательнымъ соглашеніе между правительствами „объ установленіи во всѣхъ уголовныхъ кодексахъ наказанія, по возможности одинаковой степени, за побужденіе—посредствомъ насилія, обмана. злоупотребленія властью или всякихъ другихъ способовъ принужденія—женщинъ или дѣвушекъ предаваться развратной жизни или оставаться въ ней“. Въ этой формулѣ не предусматривается различіе между дѣвушками и женщинами совершеннолѣтними и недостигшими совершеннолѣтія, такъ что при такихъ условіяхъ фактъ совращенія несовершеннолѣтней и даже малолѣтней становится преступнымъ лишь при наличности примѣненія указанныхъ способовъ принужденія. Между тѣмъ формула, установленная Парижскою конференціею, дѣлаетъ преступнымъ совращеніе несовершеннолѣтней и при отсутствіи какихъ либо обманныхъ, насильственныхъ и пр. способовъ принужденія, и даже болѣе—при наличности ея согласія. Рекомендуемая конференціею квалификація обезпечиваетъ, безъ сомнѣнія, болѣе дѣйствительныя средства защиты несовершеннолѣтнихъ.

При этомъ конференція признала нужнымъ оговорить, что приведенныя постановленія должны быть разсматриваемы какъ minimum и что договаривающіяся государства, само собою разумѣется, сохраняютъ безусловную свободу карать и другія аналогичныя нарушенія, какъ напр. склоненіе въ развратъ совершеннолѣтнихъ, хотя бы и при отсутствіи обмана или принужденія.

Въ силу ст. 3 проекта конвенціи, тѣ договаривающіяся государства, „въ которыхъ дѣйствующее законодательство представляется недостаточнымъ для репрессіи преступленій, предусматриваемыхъ двумя предшествующими статьями, обязуются принять или предложить соотвѣтственнымъ законодательнымъ органамъ мѣры, необходимыя для того, чтобы эти преступленія были караемы сообразно ихъ важности“

Дальнѣйшія статьи проекта конвенціи говорятъ о взаимномъ сообщеніи государствами законовъ ихъ въ отношеніи къ предмету настоящей конвенціи, о международныхъ мѣрахъ въ цѣляхъ надлежащей репрессіи преступленій, совершаемыхъ на пространствѣ нѣскольскихъ територій (регулированіе выдачи преступниковъ, упрощеніе и ускореніе сношеній между судебными органами различныхъ государствъ), наконецъ о сообщеніи государствами другъ другу свѣдѣній о судебныхъ приговорахъ по дѣламъ о преступленіяхъ, когда дѣйствія, входящія въ составъ преступленія, совершены въ различныхъ государствахъ.

Второй изъ вышеназванныхъ документовъ, проектъ соглашенія, заключаетъ въ себѣ перечень тѣхъ административныхъ мѣръ, которыя могли бы быть приняты правительствами до вступленія въ силу конвенціи. Мѣры эти, при дѣятельномъ проведеніи ихъ въ жизни, могли бы оказать весьма рѣшительное воздѣйствіе въ борьбѣ съ постыднымъ промысломъ.

Въ силу ст. 1, „каждое изъ договаривающихся государствъ обязуется установить или опредѣлить органъ, на который возложено было бы сосредоточеніе всѣхъ свѣдѣній о склоненіи женщинъ и дѣвушекъ къ разврату за границею: этому органу предоставляется сноситься непосредственно съ подобными же органами, установленными въ каждомъ изъ другихъ договаривающихся государствъ“.

За постановленіями ст. 2 должно быть признано особенно важное практическое значеніе. Задача ихъ—по возможности предупредить завершеніе преступныхъ происковъ торговцевъ живымъ товаромъ. Вотъ текстъ ихъ:

„Каждое изъ правительствъ обязуется установить наблюденіе въ видахъ обнаруженія, особенно на вокзалахъ и въ пути, проводниковъ женщинъ и дѣвушекъ, предназначаемыхъ для разврата. Съ этою цѣлью должностнымъ и всякимъ другимъ лицамъ, для сего подходящимъ, будутъ даваемы инструкціи для того, чтобы обезпечить полученіе, въ предѣлахъ закона, всѣхъ свѣдѣній, могущихъ навести на слѣдъ преступнаго промысла.

„О прибытіи лицъ, очевидно являющихся главными виновниками, соучастниками или жертвами такого промысла,

будетъ сообщаемо, въ подлежащихъ случаяхъ, или властямъ мѣста назначенія, или соотвѣтственнымъ дипломатическимъ или консульскимъ агентамъ, или всѣмъ прочимъ компетентнымъ властямъ".

Для установленія мѣръ помощи жертвамъ постыднаго промысла большое значеніе имѣютъ постановленія статьи 3:

„Правительства обязываются испрашивать, въ случаѣ надобности и въ законныхъ предѣлахъ, объясненія отъ женщинъ или дѣвушекъ иностраннаго происхожденія, предающихся проституціи, съ цѣлью установленія ихъ самоличности и гражданскаго состоянія, а также выясненія, кто склонилъ ихъ оставить родную страну. Собранныя свѣдѣнія будутъ сообщаемы властямъ родной страны названныхъ женщинъ или дѣвушекъ, въ видахъ могущаго послѣдовать водворенія ихъ.

„Правительства обязываются, въ законныхъ предѣлахъ и поскольку это возможно, поручать на время и въ виду могущаго послѣдовать водворенія жертвы преступнаго промысла, когда онѣ не имѣютъ своихъ средствъ, учрежденіямъ общественнаго призрѣнія или частной благотворительности, или же представляющимъ необходимыя гарантіи частнымъ лицамъ.

„Правительства обязываются также, въ законныхъ предѣлахъ и по мѣрѣ возможности, отправлять на родину тѣхъ изъ этихъ женщинъ или дѣвушекъ, которыя будутъ просить о ихъ водвореніи или которыхъ востребуютъ лица, имѣющія власть надъ ними. Водвореніе будетъ имѣть мѣсто не прежде того, какъ будутъ установлены ихъ самоличность и національность, а также мѣсто и время прибытія на границу.—Каждая изъ договаривающихся странъ будетъ облегчать транзитъ черезъ свою территорію.

„Переписка касательно водвореній будетъ совершаться, поскольку это возможно, прямымъ путемъ".

Въ статьѣ 4 устанавливается порядокъ возмѣщенія расходовъ по водворенію въ тѣхъ случаяхъ, когда у водворяемой нѣтъ средствъ или когда у нея нѣтъ ни мужа, ни родителей, ни опекуна, которые могли бы заплатить за нее: расходы по переѣзду водворяемой до ближайшей станціи ея родной страны или до порта въ направленіи къ этой

странѣ подлежатъ оплатѣ той страны, на которой находилась водворяемая, расходы же по остающейся части пути падаютъ на родину водворяемой.

Фактомъ подписанія проектируемаго соглашенія существующія уже конвенціи не подвергаются, въ силу ст. 5, измѣненію въ отношеніи къ вопросу о расходахъ, какъ и по другимъ вопросамъ касательно водворенія.

Постановленіе ст. 6 вызвано сознаніемъ того важнаго значенія, какое имѣетъ надлежащее функціонированіе посредническихъ по пріисканію мѣстъ бюро, которыя, какъ извѣстно, нерѣдко допускаютъ въ своей дѣятельности злоупотребленія и подчасъ являются своего рода агентами по торговлѣ женщинами. Въ силу ст. 6-й, „договаривающіяся правительства обязываются, въ законныхъ предѣлахъ, проявлять, по мѣрѣ возможности, надзоръ за бюро и агентствами, которыя занимаются пріисканіемъ женщинамъ или дѣвушкамъ мѣстъ за границею“.

Таковы результаты работъ Парижской конференціи 1902 г., за которыми нельзя не признать большого значенія, какъ за первымъ актомъ предпринятой борьбы съ торговлею женщинами. Есть основаніе думать, что проекты, изготовленные конференціею, въ недалекомъ будущемъ превратятся въ международные акты [1]) и что такимъ образомъ тѣ мѣры, которыя намѣчены для борьбы, будутъ примѣнены на дѣлѣ. Считать ихъ достаточными, ранѣе чѣмъ онѣ получатъ практическое примѣненіе и выдержатъ испытаніе жизни, было бы преждевременно. Но, разумѣется, еще болѣе преждевременно было бы объявлять ихъ слабыми палліативами, предрекать ихъ неудачу въ дѣлѣ подавленія широко раскинувшагося по всему свѣту торга женщинами.

Это явленіе, въ связи съ другими сторонами разврата, представляется такимъ сложнымъ въ своихъ причинахъ и въ своихъ развѣтвленіяхъ, оно соприкасается съ такими разнообразными факторами экономической и соціальной жизни,

---

[1] Проектъ соглашенія объ административныхъ мѣрахъ для пресѣченія торга женщинами обращенъ, въ 1904 году, въ международный актъ, подписанный уполномоченными двѣнадцати европейскихъ государствъ (въ томъ числѣ и Россіи). Въ январѣ 1905 г. состоялся обмѣнъ ратификацій, а въ іюлѣ того же года соглашеніе вступило въ силу.

съ условіями воспитанія домашняго и общественнаго, что легкомысленно было бы считать возможнымъ искоренить его быстро, путемъ хотя бы самаго энергичнаго проведенія какой-либо одной категоріи мѣръ. Здѣсь нужна послѣдовательная и упорная работа въ разныхъ направленіяхъ, работа, быть можетъ, длиннаго ряда поколѣній.

Однако предложенныя Парижскою конференціею мѣры расчищаютъ путь и намѣчаютъ первые шаги въ дѣлѣ воздѣйствія государства и общества на наиболѣе грубыя проявленія зла. И, чѣмъ дѣятельнѣе будетъ примѣненіе этихъ мѣръ, тѣмъ съ большею отчетливостью выступитъ самое зло, благодаря чему возможно будетъ не только подавлять и предотвращать отдѣльныя проявленія его, но и сдѣлать его предметомъ тщательнаго выясненія, изучить его ближе и, въ результатѣ, прійти къ установленію новыхъ мѣръ, болѣе разностороннихъ, болѣе глубокихъ и быть можетъ еще болѣе дѣйствительныхъ.

VII. НАРОДНОЕ ОБРАЗОВАНІЕ [1].

Учебныя заведенія.

Общеобразовательныя учебныя заведенія.

Начальныя школы.—Ихъ развитіе.—Школы министерства народнаго просвѣщенія и школы духовнаго вѣдомства. — Прочіе виды начальныхъ школъ.—Данныя о современной постановкѣ начальнаго образованія (число школъ и учащихся; показатели образованія; средства на содержаніе школъ; успѣхи начальнаго образованія въ послѣднее время).

Среднія учебныя заведенія.—Гимназіи, ихъ развитіе. Системы средняго образованія.—Классическія гимназіи и прогимназіи.—Реальныя училища.

Высшія учебныя заведенія.—Университеты, ихъ развитіе.—Уставы 1804 г., 1835 г., 1863 г. и 1884 г.—Именной указъ 27 августа 1905 года.—Прочія высшія учебныя заведенія, Лицеи и Институты.

Женскія учебныя заведенія.—Низшія, среднія и высшія женскія учебныя заведенія.—Гимназіи и институты.—Высшіе женскіе курсы.—Женскій медицинскій институтъ.

Духовныя учебныя заведенія.—Духовныя училища.—Духовныя семинаріи.—Духовныя академіи.—Женскія духовно-учебныя заведенія.

Спеціальныя учебныя заведенія. — I. Техническія и ремесленныя. — II. Земледѣльческія, лѣсныя и сельско-хозяйственныя. — III. Межевыя и топографическія.—IV. Коммерческія.—V. Медицинскія.—VI. Художественныя и музыкальныя.—VII. Военныя и морскія.

Ученыя учрежденія.

Академія наукъ.—Ученыя общества.—Съѣзды ученыхъ.—Публичныя библіотеки.—Музеи.

„Народъ, имѣющій наилучшія школы, является первымъ народомъ или вскорѣ сдѣлается таковымъ“. Въ этомъ изреченіи, принадлежащемъ извѣстному французскому пи-

[1] Jolly, Unterrichtswesen (въ III томѣ Schönberg's Handbuch d. Polit. Oekon.). — Э. Левассеръ, Народное образованіе въ цивилизованныхъ странахъ. Пер. съ франц. Спб. 1898. — Владимірскій-Будановъ.

сателю, Жюлю Симону, выступаетъ характерное признаніе того огромнаго значенія, какое имѣетъ народное образованіе. Нѣтъ такой области въ общественной, политической, экономической или духовной жизни народа, въ которой успѣшное развитіе не находилось бы въ прямомъ соотношеніи со степенью распространенія народнаго образованія. Францію въ 1870 г., въ войнѣ ея съ Пруссіею, побѣдилъ „школьный учитель",—часто говорили по окончаніи войны, имѣя въ виду выразить этимъ сознаніе того важнаго значенія, какое имѣетъ уровень образованія въ данной странѣ, обезпечивающій за ея войсками лучшія качества. Новѣйшіе успѣхи Германіи въ области промышленнаго развитія, позволяющіе ей удачно конкурировать съ другими странами, также находятъ себѣ объясненіе въ томъ высокомъ уровнѣ, какого достигло въ ней народное образованіе вообще и въ частности—техническое и профессіональное.

Неудивительно поэтому, что народное образованіе всюду составляетъ предметъ особенныхъ заботъ и государства и общества, стремящихся обезпечить за населеніемъ достаточное количество школъ, надлежащій учительскій персоналъ и проч. для того, чтобы вести успѣшную борьбу съ невѣжествомъ. И многими странами достигнуты въ этомъ отношеніи значительные результаты. Такъ, по новѣйшимъ даннымъ, на 100 жителей приходится грамотныхъ, т. е. умѣющихъ читать и писать:

Въ Германіи 98
„ Швеціи и Норвегіи 97

Государство и народное образованіе въ Россіи съ XVII в. до учрежденія министерствъ. Яросл. 1874.—М. Сухомлиновъ. Матеріалы для исторіи просвѣщенія въ Россіи въ царствованіе Александра I. Спб. 1866. — П. Н. Милюковъ, Очерки по исторіи русской культуры (2-я часть). — К. И. Арсеньевъ, Историко-статистическій очеркъ народной образованности въ Россіи до конца XVIII ст. Спб. 1854. — Е. Шмидтъ, Исторія среднихъ учебныхъ заведеній въ Россіи. Спб. 1878. — В. Иконниковъ. Русскіе университеты въ связи съ ходомъ общественнаго образованія („Вѣстникъ Европы" 1876 г., №№ 9, 10, 11). — Ферлюдинъ, Историческій обзоръ мѣръ по высшему образованію въ Россіи. Сар. 1893. — Е. І. Лихачева, Матеріалы по исторіи женскаго образованія въ Россіи. Спб. 1890—1901.— С. В. Рождественскій. Историческій обзоръ дѣятельности министерства народнаго просвѣщенія (1802—1902). Спб. 1902.

Въ Швейцаріи 95
„ Соединенныхъ Штатахъ 92
„ Англіи 90
„ Франціи 85
„ Бельгіи 77

Въ Россіи на 100 жителей грамотныхъ, по даннымъ конца 80-хъ годовъ, приходилось только 16. Процентъ этотъ нѣсколько поднялся; какъ видно изъ данныхъ переписи 1897 года. Въ С.-Петербургѣ послѣднею обнаружено 62,6% грамотныхъ и 37,4% неграмотныхъ; безъ сомнѣнія, въ столицѣ процентъ грамотныхъ значительно выше средняго процента во всей Имперіи.

Изъ сопоставленія этихъ цифръ видно, какъ отстала Россія въ дѣлѣ развитія народнаго образованія отъ другихъ странъ. Сознаніе этой отсталости чувствуется все болѣе и болѣе, особенно въ послѣдніе годы, и по многимъ признакамъ можно думать, что на народное образованіе будетъ обращено должное вниманіе. Впрочемъ, изъ дальнѣйшаго изложенія видно будетъ, что сравнительно съ недавнимъ прошлымъ Россіею достигнуты довольно замѣтные результаты, которые служатъ ручательствомъ еще большихъ успѣховъ въ будущемъ.

Народное образованіе въ Россіи находится въ завѣдываніи особаго министерства народнаго просвѣщенія, которое для управленія учебною частью имѣетъ свои мѣстные органы. Важнѣйшими изъ нихъ являются попечители учебныхъ округовъ. Всѣхъ учебныхъ округовъ — двѣнадцать; къ каждому изъ нихъ пріурочено по нѣскольку смежныхъ губерній. Въ Восточной Сибири, Приамурскомъ генералъ-губернаторствѣ и Туркестанскомъ краѣ высшее наблюденіе за народнымъ образованіемъ возложено на генералъ-губернаторовъ. Ближайшее завѣдываніе учебными заведеніями принадлежитъ начальникамъ ихъ и, во многихъ изъ нихъ,— коллегіальнымъ учрежденіямъ (въ гимназіяхъ и реальныхъ училищахъ—директору и педагогическому совѣту, въ университетахъ — ректору, правленію и совѣту). Завѣдываніе низшими учебными заведеніями возложено на директоровъ и инспекторовъ народныхъ училищъ.

Подъ вѣдѣніемъ министерства народнаго просвѣщенія находится большинство учебныхъ заведеній Имперіи. Но и всѣ другія министерства и высшія управленія имѣютъ въ своемъ завѣдываніи значительное число учебныхъ заведеній. Такъ, большое число низшихъ народныхъ школъ (церковно-приходскія и школы грамоты) находятся въ вѣдѣніи Святѣйшаго Правительствующаго Синода; особую группу начальныхъ школъ составляютъ низшія учебныя заведенія военнаго вѣдомства; значительное число женскихъ учебныхъ заведеній находятся въ вѣдѣніи Собственной Его Величества Канцеляріи по учрежденіямъ Императрицы Маріи; большинство техническихъ и другихъ спеціальныхъ учебныхъ заведеній находятся въ вѣдомствѣ министерствъ: финансовъ, военнаго, земледѣлія и государственныхъ имуществъ, внутреннихъ дѣлъ, путей сообщенія, Императорскаго двора и др.

Въ нижеслѣдующемъ обзорѣ современнаго положенія народнаго образованія принято дѣленіе учебныхъ заведеній на двѣ большія группы—общеобразовательныя и спеціальныя, при чемъ въ каждой группѣ разсматриваются учебныя заведенія трехъ категорій: начальнаго, средняго и высшаго образованія. Въ отдѣлѣ общеобразовательныхъ заведеній особо выдѣлены женскія учебныя заведенія и учебныя заведенія духовнаго вѣдомства. Въ концѣ обзора изложены данныя о различныхъ ученыхъ установленіяхъ, имѣющихъ важное значеніе въ дѣлѣ развитія народнаго образованія.

УЧЕБНЫЯ ЗАВЕДЕНІЯ.

Общеобразовательныя учебныя заведенія.

Начальныя школы. Начальныя или народныя школы имѣютъ своею задачею сообщеніе основныхъ первоначальныхъ знаній, необходимыхъ каждому, какъ человѣку и члену общежитія. „Народными“ такія школы называются потому, что онѣ имѣютъ въ виду удовлетвореніе потребностей всего народа.

До Петра Великаго заботы о народномъ образованіи всецѣло лежали на церкви и духовенствѣ. Въ эпоху Петра Великаго правительство впервые начинаетъ заботиться объ устройствѣ школъ, но развитіе ихъ шло весьма медленно. Въ царствованіе Екатерины II, особенно со времени образованія въ 1782 г. „Комиссіи объ учрежденіи народныхъ училищъ“, многіе города были обезпечены школами: въ губернскихъ городахъ созданы были такъ называемыя главныя четырехклассныя народныя училища, и въ уѣздныхъ— малыя двухклассныя. Въ селеніяхъ же только въ первой половинѣ настоящаго столѣтія начали устраивать народныя школы, и прежде всего въ селеніяхъ государственныхъ крестьянъ, стараніями министерства государственныхъ имуществъ.

Знаменательную эпоху въ развитіи начальной школы составляетъ царствованіе Александра II. Важнѣйшая изъ реформъ этого царствованія, упраздненіе крѣпостного права въ 1861 г., дала особенно сильный толчекъ развитію начальнаго образованія, потребность въ которомъ стала все болѣе и болѣе отчетливо сознаваться и самимъ крестьянскимъ населеніемъ, и образованными классами Общества. Удовлетворенію этой потребности въ весьма значительной степени содѣйствовали земскія учрежденія, созданныя въ 1864 г., и городскія управленія послѣ реформы ихъ въ 1870 г. Въ царствованіе Александра II создана была совершенно новая организація всего дѣла начальнаго народнаго образованія, въ основу которой легло Положеніе о начальныхъ народныхъ училищахъ 1864 г. (существенныя черты его сохранены и въ позднѣе изданномъ Положеніи 1874 г., дѣйствующемъ и въ настоящее время). О ростѣ начальныхъ школъ въ эпоху Александра II даютъ понятіе слѣдующія цифры. Въ 1856 г., по произведенному подсчету начальныхъ народныхъ училищъ, во всей Имперіи ихъ оказалось 8.227 съ 450.000 учащимися (при чемъ въ 3 прибалтійскихъ губерніяхъ было 1.753 школы). Въ концѣ же царствованія Александра II, а именно въ 1880 г., по даннымъ произведеннаго тогда перваго спеціальнаго статистическаго изслѣдованія школьнаго дѣла, сельскихъ начальныхъ училищъ всѣхъ вѣдомствъ и наименованій въ 60 губ. Европейской Россіи

оказалось 22.770 съ 1.140.915 учащимися. По размѣрамъ расходовъ на содержаніе училищъ первое мѣсто занимали земства (въ земскихъ губерніяхъ они покрывали 53,2% всей суммы расходовъ), затѣмъ — сельскія общества (они несли 33,7% расходовъ во всѣхъ губерніяхъ); на долю государственнаго казначейства приходилось только 12,1% всѣхъ расходовъ (а въ земскихъ губерніяхъ только 9%). По времени своего основанія училища распредѣлялись слѣдующимъ образомъ: училищъ, открытыхъ до 1861 г., было всего 4.622 (или 22%), съ 1861 по 1863 г.—1.984 (или 9,4%) и съ 1880 г.—14.466 (или 68,6%).

Переходя къ обзору современнаго состоянія начальнаго образованія, слѣдуетъ замѣтить, что главное завѣдываніе имъ сосредоточено, съ одной стороны, *въ министерствѣ народнаго просвѣщенія,* въ вѣдѣніе котораго постепенно были переданы отъ другихъ вѣдомствъ начальныя школы, и съ другой—въ вѣдомствѣ *Св. Сѵнода* съ его органами, которымъ принадлежитъ завѣдываніе церковно-приходскими школами и школами грамоты.

Мѣстными органами министерства народнаго просвѣщенія по завѣдыванію *начальными школами* являются попечители учебныхъ округовъ, директора и инспектора народныхъ училищъ. Губернаторамъ также принадлежитъ общее наблюденіе за ходомъ и направленіемъ первоначальнаго обученія въ губерніи, при чемъ они имѣютъ право сообщать министерству народнаго просвѣщенія свои замѣчанія и соображенія. Въ зависимости отъ различій въ административномъ устройствѣ отдѣльныхъ мѣстностей Имперіи, порядокъ завѣдыванія начальными школами не вездѣ одинаковъ. Основною и преобладающею является организація, существующая въ 34 губерніяхъ, въ которыхъ введены земскія учрежденія и въ которыхъ начальное народное образованіе регулируется Положеніемъ о начальныхъ народныхъ училищахъ 1874 г. По этому положенію, начальныя народныя училища учреждаются земствами, городскими управленіями, сельскими обществами и частными лицами. Кромѣ директоровъ и инспекторовъ народныхъ училищъ, учебною и административною частью въ нихъ, по положенію 1874 г., завѣдуютъ губернскіе и уѣздные училищные со-

вѣты. Въ составъ уѣзднаго училищнаго совѣта, находящагося подъ предсѣдательствомъ уѣзднаго предводителя дворянства, входятъ: инспекторъ народныхъ училищъ, по одному представителю отъ министерствъ народнаго просвѣщенія и внутреннихъ дѣлъ и отъ епархіальнаго вѣдомства, два члена отъ уѣзднаго земскаго собранія и одинъ членъ отъ городского общества, если городъ даетъ средства на школы; кромѣ того, въ уѣздномъ училищномъ совѣтѣ могутъ участвовать мѣстные земскіе начальники при разсмотрѣніи дѣлъ, касающихся ихъ участковъ, а также земскіе врачи по вопросамъ санитарно-гигіеническимъ. Губернскій училищный совѣтъ находится подъ предсѣдательствомъ губернскаго предводителя дворянства и состоитъ изъ директора народныхъ училищъ, по одному представителю отъ министерствъ народнаго просвѣщенія и внутреннихъ дѣлъ и отъ епархіальнаго вѣдомства и двухъ членовъ отъ губернскаго земскаго собранія. Для учрежденія училища необходимо предварительное разрѣшеніе инспектора и согласіе предсѣдателя уѣзднаго училищнаго совѣта. Учредителямъ училищъ предоставляется избирать для завѣдыванія ими особыхъ попечителей, утверждаемыхъ губернскимъ училищнымъ совѣтомъ. Пріисканіе кандидатовъ на мѣста учителей, которыми могутъ быть и духовныя, и свѣтскія лица, принадлежитъ учредителямъ или содержателямъ училищъ, а утвержденіе въ должности—уѣзднымъ училищнымъ совѣтамъ. Послѣднимъ принадлежитъ также право увольненія учителей отъ должности и закрытія училищъ; временное же устраненіе учителей и временное закрытіе училища, въ случаѣ обнаруженія какихъ-либо безпорядковъ, можетъ послѣдовать по соглашенію инспектора народныхъ училищъ съ предсѣдателемъ училищнаго совѣта. Предметами учебнаго курса въ начальныхъ народныхъ училищахъ являются: Законъ Божій (краткій катехизисъ и священная исторія), чтеніе по книгамъ гражданской и церковной печати, письмо, первыя четыре дѣйствія ариѳметики и церковное пѣніе. Кромѣ этихъ обязательныхъ предметовъ, въ училищахъ могутъ быть преподаваемы ремесла и рукодѣлія. Въ губерніяхъ Царства Польскаго надзоръ за начальными народными училищами принадлежитъ начальникамъ учебныхъ дирекцій и

инспектору училищъ Варшавы. Хозяйственною частью завѣдуютъ гминные и сельскіе сходы. Въ губерніяхъ Прибалтійскихъ завѣдываніе начальными народными училищами находится подъ общимъ наблюденіемъ директоровъ народныхъ училищъ въ рукахъ высшихъ и уѣздныхъ комитетовъ и мѣстныхъ правленій школъ. На Кавказѣ и въ другихъ мѣстностяхъ преобладаетъ единоличный порядокъ управленія начальными народными училищами — директорами и инспекторами ихъ.

Значительное число начальныхъ народныхъ училищъ, какъ сказано выше, находится въ вѣдѣніи Святѣйшаго Сѵнода. Это—*церковно-приходскія школы и школы грамоты.* Церковно-приходскія школы начали устраиваться уже давно, но особенное вниманіе на ихъ развитіе было обращено въ 80-хъ годахъ. Въ 1884 г. издано было Положеніе о церковно-приходскихъ школахъ, по которому эти школы устраиваются приходскими священниками или другими членами причта на средства прихода, съ пособіемъ отъ сельскихъ обществъ, казны или частныхъ лицъ. Школы эти имѣютъ цѣлью „утверждать въ народѣ православное ученіе вѣры и нравственности христіанской и сообщать первоначальныя полезныя знанія“. Онѣ могутъ быть одноклассными съ двухлѣтнимъ курсомъ и двухклассными съ четырехлѣтнимъ. Въ нихъ преподаются—Законъ Божій, церковное пѣніе, чтеніе церковной и гражданской печати и письмо, начальныя ариѳметическія свѣдѣнія, а въ двухклассныхъ, кромѣ того, начальныя свѣдѣнія изъ исторіи церкви и отечества. Въ 1886 г. при Святѣйшемъ Сѵнодѣ учрежденъ совѣтъ для надзора за этими школами, а въ 1888 г. были изданы правила объ уѣздныхъ отдѣленіяхъ епархіальныхъ училищныхъ совѣтовъ для церковно-приходскихъ школъ.

Вѣдѣнію духовенства подлежатъ также школы грамоты, имѣющія своею задачею сообщеніе первоначальныхъ свѣдѣній. Въ нихъ преподаются, въ меньшемъ объемѣ, чѣмъ въ церковно-приходскихъ школахъ, Законъ Божій, чтеніе церковно-славянское и русское, письмо, начальное счисленіе и церковное пѣніе съ голоса. Обучаютъ въ школахъ грамоты члены причтовъ и свѣтскіе учителя православнаго исповѣданія, назначаемые по соглашенію учредителей школы съ

приходскимъ священникомъ. Окончаніе курса въ школѣ грамоты даетъ льготу по воинской повинности только при условіи выдержанія особаго испытанія въ экзаменаціонной коммисіи духовнаго вѣдомства наравнѣ съ учениками церковно-приходскихъ школъ.

Въ постановкѣ церковно-приходскихъ школъ въ послѣдующіе годы произошла значительная перемѣна, получившая законодательное выраженіе въ новомъ „Положеніи о церковныхъ школахъ вѣдомства православнаго исповѣданія“, изданномъ въ 1902 году. При первоначальномъ развитіи церковныхъ школъ ихъ сторонники указывали, что желательность и цѣлесообразность ихъ устройства опираются на рядъ особенностей и преимуществъ, ими представляемыхъ. Указывалось, что церковныя школы дешевле свѣтскихъ, такъ какъ онѣ пользуются даровымъ трудомъ духовенства, членовъ церковнаго причта; онѣ не преслѣдуютъ тѣхъ сложныхъ задачъ, которыми задаются начальныя свѣтскія школы, а ограничиваются самымъ необходимымъ запасомъ свѣдѣній, отчего курсъ въ нихъ короче и онѣ опять-таки стоятъ дешевле, а вмѣстѣ съ тѣмъ онѣ больше подходятъ къ требованіямъ сельскаго населенія. Онѣ дешевле и потому еще, что при несложномъ курсѣ и при надзорѣ со стороны мѣстнаго священника онѣ могутъ довольствоваться учителями съ меньшею подготовкою и съ меньшимъ жалованьемъ. Вмѣстѣ съ тѣмъ, такъ какъ церковныя школы находятся въ вѣдѣніи мѣстнаго духовенства, то не требуется сложной и дорогой организаціи для надзора за ними.

Между тѣмъ всѣ эти соображенія сторонниковъ церковной школы вскорѣ были опровергнуты требованіями дѣйствительности. Прежде всего выяснилась потребность особой организаціи надзора за церковными школами, учреждены были платныя должности епархіальныхъ и уѣздныхъ наблюдателей. Выяснилась также необходимость поднятія низкихъ нормъ вознагражденія учителей, а также увеличенія продолжительности курса. Вначалѣ даже двухлѣтній курсъ считался слишкомъ продолжительнымъ, и усиленныя заботы были направлены на развитіе школъ грамоты. Послѣднія однако оказались малополезными, и за послѣднее время число ихъ стало медленнѣе увеличиваться, чѣмъ

прежде, и большее вниманіе удѣлено было устройству церковно-приходскихъ школъ, при чемъ въ нихъ двухлѣтній курсъ былъ замѣненъ трехлѣтнимъ, а по новому Положенію рекомендуется устройство церковно-приходскихъ школъ съ четырехлѣтнимъ и даже пятилѣтнимъ курсомъ. Эти мѣры естественно вызываютъ и необходимость увеличенія требованій образовательнаго ценза учителей. Такимъ образомъ по своей постановкѣ церковныя школы все болѣе приближаются къ школамъ свѣтскимъ, и отъ дальнѣйшаго развитія этого процесса конечно могутъ только выиграть потребности народнаго образованія.

Къ начальнымъ школамъ относятся также такъ называемыя *городскія училища и уѣздныя училища.* Организація городскихъ училищъ регулируется изданнымъ въ 1872 году особымъ положеніемъ о нихъ, и съ тѣхъ поръ наряду съ вновь создаваемыми городскими училищами, многія уѣздныя училища были преобразованы въ нихъ. Городскія училища представляютъ собою низшія школы съ нѣсколько болѣе широкою программою преподаванія, чѣмъ обыкновенныя начальныя и церковно-приходскія школы. Въ нихъ преподаются:—Законъ Божій, чтеніе и письмо, церковно-славянскій языкъ, ариѳметика, начальныя основанія геометріи, географія и исторія (главнымъ образомъ, русская), свѣдѣнія изъ естественной исторіи, физики, черченіе и рисованіе, пѣніе и гимнастика. Городскія училища бываютъ 2-хъ, 3-хъ, 4-хъ и даже 6-ти классныя. Городскія и уѣздныя училища содержатся преимущественно на счетъ казны и управляются непосредственно органами министерства народнаго просвѣщенія; земства и города, дающіе средства на ихъ содержаніе, имѣютъ своихъ представителей въ школьныхъ совѣтахъ этихъ училищъ.

Особую группу начальныхъ школъ составляютъ *иновѣрческія конфессіональныя училища* и *инородческія школы.* Эти школы распространены въ тѣхъ мѣстностяхъ, гдѣ преобладаетъ иновѣрческое населеніе, какъ-то: въ Прибалтійскихъ губ. и поволжскихъ колоніяхъ съ лютеранскимъ населеніемъ, въ южныхъ, восточныхъ и юго-восточныхъ губ. и на Кавказѣ и въ Туркестанѣ съ магометанскимъ населеніемъ и въ губерніяхъ еврейской осѣдлости.

Наконецъ, къ начальнымъ школамъ относятся *воскресныя и вечернія школы.* Впервые воскресныя школы возникли въ концѣ 50-хъ годовъ и получили довольно широкое развитіе особенно въ большихъ городахъ.. Затѣмъ въ 70-хъ гг. ихъ развитіе пріостановилось, и лишь въ половинѣ 80-хъ годовъ снова начали устраиваться такія школы. Воскресныя и вечернія школы бываютъ мужскія, женскія и рѣдко смѣшанныя. Онѣ устраиваются преимущественно частными лицами съ разрѣшенія или инспектора народныхъ училищъ, или епархіальнаго начальства, смотря по тому, въ чьемъ вѣдомствѣ онѣ состоятъ. Обученіе въ этихъ школахъ всегда безплатно. Составъ учащихся въ нихъ крайне разнообразенъ, начиная съ малолѣтнихъ и кончая взрослыми и пожилыми. Въ виду этого различія въ подготовкѣ, воскресныя школы имѣютъ обыкновенно нѣсколько подраздѣленій. Въ нѣкоторыхъ вескресныхъ школахъ число учащихся весьма значительно.

О современной постановкѣ начальнаго образованія въ Россіи интересныя и поучительныя данныя сообщены въ третьемъ выпускѣ „Статистическихъ свѣдѣній по начальному образованію въ Россійской Имперіи“, издаваемыхъ министерствомъ народнаго просвѣщенія [1].

По этимъ даннымъ, общее число начальныхъ училищъ общеобразовательнаго характера по всей Имперіи составляло къ 1 января 1899 г. 78,799 при 4,203,246 учащихся. Училища эти состояли въ вѣдѣніи девяти министерствъ и главныхъ управленій. Наибольшее число училищъ сосредоточивалось въ двухъ вѣдомствахъ—народнаго просвѣщенія и духовномъ. Эти два вѣдомства имѣли вмѣстѣ 77,074 училища или 98% общаго ихъ числа, при 4,126,182 учащихся, что составляло 98,1% всего числа учившихся въ начальныхъ училищахъ. Всѣ остальныя вѣдомства имѣли вмѣстѣ 1,625 училищъ или 2% общаго ихъ числа и 77,064 учившихся, что составляетъ 1,9% общаго ихъ количества.

---

[1] Статистическія свѣдѣнія по начальному образованію въ Россійской Имперіи. Вып. III. Опытъ сравнительнаго обозрѣнія успѣховъ начальнаго образованія въ разныхъ мѣстностяхъ Россійской Имперіи. Редакція В. И. Фармаковскаго. Спб., 1902 г.

Министерство народнаго просвѣщенія завѣдывало 37,046 училищами или 47,1% всего числа училищъ, въ которыхъ было 2,650,058 учащихся или 63% общаго ихъ числа. Духовное вѣдомство считало 40,028 училищъ или 50,9% общаго числа и 1,476,124 учащихся или 35,1% всего ихъ числа. Такимъ образомъ министерство народнаго просвѣщенія имѣло на 4% меньше училищъ, чѣмъ духовное вѣдомство, но въ этихъ училищахъ воспитывалось большее на 28% число учащихся.

По позднѣйшимъ даннымъ къ 1 января 1905 года начальныхъ школъ всѣхъ вѣдомствъ и наименованій было 90,727; учащихся въ нихъ было 5,515,185. Въ вѣдомствѣ министерства народнаго просвѣщенія къ 1 января 1905 г. было 44, 570 начальныхъ школъ съ 3,364,892 учащимися; въ вѣдомствѣ православнаго исповѣданія было 41,814 школъ съ 1,842,414 учащимися. Изъ этихъ данныхъ видно, что въ послѣдніе годы увеличеніе числа школъ (и числа учащихся) въ вѣдомствѣ министерства народнаго просвѣщенія идетъ значительно быстрѣе, чѣмъ въ духовномъ вѣдомствѣ. Къ 1 января 1907 года въ вѣдомствѣ министерства народнаго просвѣщеніи было уже 49,038 начальныхъ школъ съ 3,596,586 учащимися [1].

Названное выше статистическое изданіе даетъ интересный матеріалъ для выясненія, какой степени достигло современное состояніе дѣла народнаго образованія. Съ этой точки зрѣнія важны цифры, показывающія отношеніе числа училищъ къ пространству и населенію. Оказывается, что по всей Имперіи, въ среднемъ, 1 училище приходится на 243 квадр. версты и на 1,676 душъ населенія. Особенно характернымъ представляется отношеніе числа училищъ къ числу населенія. Если принять во вниманіе общее число населенія и въ составѣ его число дѣтей школьнаго возраста, а также господствующій теперь типъ начальной школы, то для того, чтобы все дѣтское населеніе могло

---

[1] За отступленіемъ детальной разработки позднѣйшихъ свѣдѣній о различныхъ сторонахъ школьнаго дѣла, въ дальнѣйшемъ изложеніи даются существенные результаты упомянутой работы г. Фармаковскаго о школьномъ дѣлѣ къ 1 января 1899 г.

быть принято въ школы, нужно, чтобы одна школа приходилась по меньшей мѣрѣ на 700 душъ; въ дѣйствительности же въ настоящее время 1 школа приходится на 1,676 душъ. Такимъ образомъ школъ у насъ болѣе чѣмъ въ два раза меньше, чѣмъ нужно для удовлетворенія школьной потребности дѣтскаго населенія. По отдѣльнымъ же мѣстностямъ указанное отношеніе представляется особенно неблагопріятнымъ: даже въ Московской губерніи одно училище приходится на 1.538 душъ, въ Кіевской — на 1,778 душъ; въ Сибири же есть области, гдѣ (въ Якутской) 1 училище приходится на 3,537 душъ, а въ областяхъ Средней Азіи указанное отношеніе колеблется между 1:3,596 (Тургайская) и 1:97,526 (Ферганская).

Другимъ также очень характернымъ показателемъ современнаго состоянія начальнаго образованія является отношеніе учившихся и неучившихся дѣтей школьнаго возраста. Примѣнительно къ даннымъ преписи 1897 года число дѣтей школьнаго возраста въ 1898 г. можетъ быть опредѣлено въ 11,600,668. Числилось учившихся дѣтей 4,114,201 и слѣдовательно 7,486,467 дѣтей оставались безъ обученія. Учившіяся дѣти составляли 35,5%, а неучившіяся 64,5% общаго числа дѣтей школьнаго возраста. Число учившихся къ общему числу всего населенія относилось какъ 1 : 31 или, другими словами, учившіеся составляли въ общемъ 3,2% общаго населенія Имперіи. Этотъ показатель образованія служитъ весьма нагляднымъ выраженіемъ слабаго развитія у насъ народнаго образованія, особенно при сравненіи его съ показателемъ образованія въ другихъ странахъ. Въ половинѣ 90-хъ годовъ показатель образованія составлялъ:

Въ Соед. Шт. Сѣв. Амер.	22,36	Въ Норвегіи	14,03
„ Швейцаріи	19,0	„ Австріи	13,10
„ Германіи	18,8	„ Испаніи	8,44
„ Англіи	16,5	„ Японіи	7,57
„ Франціи	14,7	„ Италіи	7,10
„ Швеціи	14,43	„ Болгаріи	5,44

Показатели образованія у насъ были неодинаковы для мужскаго и женскаго населенія: 1 учившійся приходился на 20 душъ общаго мужскаго населенія, 1 учившаяся приходилась на 63 души общаго женскаго населенія.

Въ названномъ сборникѣ находимъ, далѣе, свѣдѣнія о средствахъ на содержаніе школъ. Изъ нихъ видно, что на содержаніе начальныхъ училищъ Имперіи въ 1898 г. было израсходовано 40,612,872 руб. Сумма эта поступила изъ слѣдующихъ источниковъ и въ слѣдующемъ размѣрѣ: изъ государственнаго казначейства 8,681,934 руб. или 21,4%, отъ земствъ и изъ земскихъ сборовъ 8,940,200 руб. или 22,%, отъ сельскихъ обществъ 7,290,111 руб. или 17,9%, отъ городскихъ обществъ 5,446,472 руб. или 13,4%, пожертвованій частныхъ лицъ и обществъ 5,062,692 руб. или 12,5%, плата за ученье 2.764,564 руб. или 6,8% и прочихъ источниковъ 2,426,899 руб. или 6%.—Расходъ по содержанію училищъ падаетъ въ среднемъ по Имперіи въ размѣрѣ 32,1 коп. на 1 душу общаго населенія.

Заслуживаютъ, наконецъ, вниманія данныя объ успѣхахъ начальнаго народнаго образованія за послѣднее время. Изъ сравненія данныхъ 1885 г. и 1898 г. обнаруживается, что въ 1885 г. начальныхъ училищъ всѣхъ вѣдомствъ было 40,010, такъ что, при населеніи въ 106,610,814 душъ, 1 училище приходилось на 2,665 жит.; въ 1898 г. было 76,914 училищъ при населеніи въ 126,368,827 душъ, или 1 училище приходилось на 1,676 жит. Такимъ образомъ, въ то время, какъ населеніе увеличилось на 19%, число школъ увеличилось на 92%, т. е. ростъ школъ почти въ пять разъ превысилъ ростъ населенія.

О степени успѣховъ въ области развитія начальнаго образованія можно также судить по количеству грамотныхъ въ средѣ призываемыхъ къ отбыванію воинской повинности. Оказывается, что по всей Имперіи въ составѣ новобранцевъ грамотныхъ было въ 1885 г. 27%, а въ 1892 г. — 45%. По нѣкоторымъ губерніямъ возрастаніе процента грамотныхъ новобранцевъ представляется весьма значительнымъ:

Въ губерніяхъ:	процентъ грамотныхъ въ 1885 г.	въ 1898 г.
Кіевской	15	38
Харьковской	19	38
Могилевской	19	43
Полтавской	19	47
Смоленской	29	59
Нижегородской	32	61

Приведенныя данныя свидѣтельствуютъ объ очень значительныхъ успѣхахъ въ развитіи начальнаго образованія, хотя, какъ указано, въ Россіи много еще нужно сдѣлать для того, чтобы потребность въ образованіи получила полное удовлетвореніе.

Весьма важнымъ условіемъ успѣшнаго развитія народнаго образованія является обезпеченіе достаточнаго контингента хорошо подготовленныхъ учителей. Для этой цѣли у насъ существуютъ спеціальныя учебныя заведенія: *учительскіе институты*, которыхъ имѣется въ различныхъ учебныхъ округахъ 11, и *учительскія семинаріи и школы*, число которыхъ 61. Большинство этихъ заведеній основано въ 70-хъ годахъ. Учительскіе институты имѣютъ цѣлью подготовлять учителей городскихъ училищъ, учительскія семинаріи—учителей начальныхъ народныхъ училищъ. И въ тѣхъ и въ другихъ заведеніяхъ курсъ обученія—трехлѣтній. Въ учительскихъ институтахъ преподаются: Законъ Божій, педагогика, русскій языкъ и церковно-славянское чтеніе, ариѳметика, начальная алгебра, геометрія, исторія русская и всеобщая, географія русская и всеобщая, естественная исторія и физика, черченіе и рисованіе, чистописаніе, пѣніе и гимнастика. Программа учительскихъ семинарій нѣсколько уже. Въ обоего рода заведеніяхъ преподаются также различныя ремесла. Для практическихъ занятій съ цѣлью подготовки воспитанниковъ къ будущей ихъ дѣятельности, при учительскихъ институтахъ существуютъ городскія училища, при учительскихъ семинаріяхъ—начальныя народныя училища. Эти заведенія содержатся на казенный счетъ; на содержаніе нѣкоторыхъ семинарій отпускаются пособія отъ земства или изъ другихъ мѣстныхъ источниковъ.

Среднія учебныя заведенія. Среднія общеобразовательныя учебныя заведенія имѣютъ своею задачею дать учащимся въ нихъ такое образованіе, которое, являясь само по себѣ достаточно законченнымъ, служило бы основательною подготовкою къ усвоенію высшихъ знаній общаго или спеціальнаго характера. Въ Россіи средне-учебными заведеніями являются *гимназіи*, *прогимназіи* и *реальныя училища*. По опредѣленію Положенія 1871 г. о гимназіяхъ и реальныхъ училищахъ, „гимназіи имѣютъ цѣлью доставлять воспиты-

вающемуся въ нихъ юношеству общее образованіе и вмѣстѣ съ тѣмъ служить приготовительными заведеніями для поступленія въ университетъ и другія высшія спеціальныя училища“: „реальныя училища имѣютъ цѣлью доставлять учащемуся въ нихъ юношеству образованіе, приспособленное къ практическимъ потребностямъ и къ пріобрѣтенію техническихъ познаній“.

Начало развитія у насъ средне-учебныхъ заведеній относится къ первымъ годамъ XIX столѣтія. До этого времени имѣли мѣсто лишь отдѣльныя попытки устройства ихъ. Первая гимназія была основана въ 1726 г. при Академіи Наукъ. Развитіе ея шло малоуспѣшно; въ ней было очень мало учащихся, что объясняется отчасти слабымъ еще въ то время сознаніемъ важности образованія, отчасти тѣмъ, что преподаваніе въ ней велось въ значительной степени на иностранныхъ языкахъ; съ другой стороны, составъ преподавателей былъ очень неудовлетворителенъ. Для привлеченія воспитанниковъ учреждены были стипендіи, пансіонъ, но всѣ эти мѣры оказались недостаточными для обезпеченія успѣшнаго развитія академической гимназіи. Въ 1805 г. она была закрыта.—Второю по времени русскою гимназіею была основанная въ 1755 г. при Московскомъ университетѣ гимназія съ двумя отдѣленіями, одно—для дворянъ, другое—для разночинцевъ. Цѣлью ея было подготовлять къ слушанію университетскихъ лекцій. Во главѣ ея стоялъ, въ качествѣ инспектора, одинъ изъ профессоровъ университета; преподавателями ея были, большею частью, студенты университета. Несмотря на неудовлетворительный составъ преподавателей, на отсутствіе хорошихъ пособій, гимназія эта подготовила немалое количество университетскихъ дѣятелей и образованныхъ, по тому времени, людей. Въ 1812 г. гимназія сгорѣла и съ тѣхъ поръ не возобновлялась.—Въ 1758 г., по образцу Московской университетской гимназіи, въ Казани основана была гимназія, находившаяся до 1786 г. въ вѣдѣніи Московскаго университета; эта гимназія, подвергшаяся многимъ преобразованіямъ, существуетъ и въ настоящее время (1-я Казанская гимназія).

Въ началѣ царствованія Александра I учреждено было министерство народнаго просвѣщенія, образованы учебные

округа и созданъ былъ планъ устройства учебныхъ заведеній, въ томъ числѣ гимназій, по всей Россіи. По этому плану, во всѣхъ губернскихъ городахъ должны быть открыты гимназіи или губернскія училища. Въ концѣ 1804 г. изданъ былъ „Уставъ учебныхъ заведеній", подвѣдомыхъ университету и попечителямъ учебныхъ округовъ. По этому уставу, гимназіи представляютъ собою всесословныя учебныя заведенія, раздѣленныя на 4 годичныхъ курса. Онѣ имѣютъ цѣлью: 1) приготовлять къ слушанію университетскихъ наукъ; 2) преподавать свѣдѣнія, необходимыя для благовоспитаннаго человѣка; 3) приготовлять желающихъ къ учительскому званію въ уѣздныхъ, приходскихъ и другихъ низшихъ училищахъ. Гимназическое образованіе имѣло въ своемъ основаніи реальный характеръ; вслѣдствіе многопредметности и плохого состава преподавателей, гимназіи плохо достигали поставленныя имъ задачи. Въ 1828 г., благодаря главнымъ образомъ гр. Уварову, совершилось коренное преобразованіе гимназій, главною цѣлью которыхъ гр. Уваровъ ставилъ приготовленіе къ университетамъ. По новому уставу, въ гимназіяхъ положено 7 классовъ, а въ основу образованія въ нихъ положено изученіе древнихъ языковъ, главнымъ образомъ, латинскаго, отчасти греческаго. Въ 1849 г. послѣдовало новое измѣненіе гимназическаго курса, съ цѣлью приспособить обученіе къ практической жизни и вмѣстѣ съ тѣмъ уменьшить приливъ молодыхъ людей въ университеты (эта мѣра была вызвана опасеніемъ передъ движеніемъ, волновавшимъ тогда западноевропейскія государства). Преподаваніе въ гимназіяхъ было раздѣлено на общее—въ трехъ низшихъ, и спеціальное—въ остальныхъ классахъ. Всѣ гимназіи распадались на три категоріи: 1) такія, въ которыхъ преподавались естественныя науки и законовѣдѣніе (ихъ было 36); 2) такія, въ которыхъ преподавалось, кромѣ элементарныхъ предметовъ, одно законовѣдѣніе (29), и 3) такія, въ которыхъ преподавались латинскій и греческій языки (12). Основанія этой системы были шатки и неопредѣленны, гимназіи перестали быть общеобразовательными заведеніями, но не сдѣлались и спеціальными. Это вызвало потребность новыхъ реформъ, которыя и выразились въ уставѣ 1864 г. По этому уставу,

гимназіи раздѣлялись на классическія и реальныя, первыя—съ древними языками, вторыя—съ усиленнымъ преподаваніемъ новыхъ языковъ и математики. Кромѣ гимназій (съ 7 классным курсомъ) созданы были прогимназіи (въ составѣ 4 классовъ). Основными положеніями новаго строя гимназій были два: 1) возстановленіе изученія древнихъ языковъ въ прежней силѣ, съ признаніемъ греческаго языка обязательнымъ предметомъ, и 2) постановленіе, что только окончаніе курса классической гимназіи открываетъ доступъ въ университетъ.

Преимущественное положеніе классицизма, какъ основы средне-учебныхъ заведеній, было укрѣплено еще болѣе реформою 1871 г., съ которою связано имя гр. Д. А. Толстого. По уставу 1871 г., гимназіями признаются только *классическія*, съ двумя древними языками; реальныя гимназіи переименованы въ реальныя *училища*, чѣмъ какъ бы подчеркивалось низшее ихъ положеніе. По новымъ учебнымъ планамъ курсъ гимназіи—8-милѣтній; главное значеніе въ программѣ признано за древними языками, для преподаванія которыхъ назначено усиленное число часовъ; преподаваніе естественной исторіи было прекращено; уменьшено число уроковъ по исторіи и нѣкоторымъ другимъ предметамъ. Окончившіе курсъ гимназій получаютъ „аттестатъ зрѣлости", открывающій доступъ во всѣ высшія учебныя заведенія и дающій право на поступленіе въ государственную службу предпочтительно передъ другими. По уставу 1871 г. прогимназіи представляютъ собою также классическія учебныя заведенія и могутъ состоять изъ 6-ти классовъ. Реальныя училища, по реформѣ 1871 г. и позднѣйшимъ узаконеніямъ, имѣютъ 6-ть классовъ, изъ которыхъ въ 4-хъ низшихъ дается общее образованіе, а во 2-хъ высшихъ—спеціальное, для чего эти классы раздѣляются на два отдѣленія—основное и коммерческое. Кромѣ того, при основномъ отдѣленіи въ нѣкоторыхъ реальныхъ училищахъ существуетъ высшій дополнительный классъ, предназначенный для подготовленія учащихся къ вступленію въ высшія спеціальныя учебныя заведенія, въ которыхъ ученики реальныхъ училищъ подвергаются повѣрочному испытанію; этотъ дополни-

тельный классъ распадается на три отдѣленія: общее, механико-техническое и химико-механическое.

Къ 1 января 1907 года въ Россіи правительственныхъ среднихъ учебныхъ заведеній (мужскихъ) было 399; изъ нихъ гимназій—230, прогимназій—26 и реальныхъ училищъ—143. Частныхъ средне-учебныхъ заведеній было 147; изъ нихъ гимназій—62, прогимназій—29 и реальныхъ училищъ—56.

Высшія учебныя заведенія. Центрами и разсадниками высшаго общаго образованія являются университеты, какъ учрежденія, имѣющія своими задачами изученіе, разработку и распространеніе научныхъ знаній. Разнообразность и сложность человѣческихъ знаній, распадающихся на отдѣльныя группы, составляющія предметъ изученія различныхъ наукъ, вызываютъ необходимость дѣленія университетовъ на факультеты, на которыхъ изучаются отдѣльныя группы наукъ, при чемъ однако всѣ факультеты составляютъ одно цѣлое, ибо они, изучая извѣстную спеціальную отрасль, связаны другъ съ другомъ единствомъ общихъ научныхъ цѣлей и стремленій.

Университеты въ Россіи возникли по образцу западно-европейскихъ, но значительно позднѣе: тогда какъ нѣкоторые университеты въ западной Европѣ возникли еще въ XII ст. (въ Болоньѣ, Салерно) и XIII ст. (Парижскій), у насъ первый университетъ былъ основанъ въ 1755 г., въ царствованіе Елизаветы Петровны. Онъ былъ созданъ въ Москвѣ стараніями главнымъ образомъ двухъ лицъ—Ломоносова и гр. И. И. Шувалова. Ученыя силы Московскаго университета первоначально были очень скудны. Онъ раздѣлялся на 3 факультета: философскій съ 4-мя каѳедрами, юридическій и медицинскій съ 3-мя кафедрами на каждомъ. Первыми профессорами были выписанные изъ-за границы иностранцы, за исключеніемъ двухъ русскихъ, бывшихъ воспитанниковъ Академіи наукъ. Нѣкоторыя каѳедры долгое время не были замѣщены вовсе. Студентовъ было весьма ограниченное число и приходилось принимать различныя мѣры для привлеченія учащихся въ университетъ. Въ царствованіе Екатерины II Московскій университетъ начинаетъ пополняться русскими профессорами (въ 1767 г. въ немъ

было 5 русскихъ молодыхъ ученыхъ изъ лицъ, отправленныхъ Шуваловымъ въ заграничные университеты). Вмѣстѣ съ тѣмъ учрежденная при университетѣ гимназія подготовляла значительный контингентъ слушателей университета.

При Екатеринѣ II имѣлось въ виду устройство еще нѣсколькихъ университетовъ: въ указѣ 1786 г., данномъ „Коммисіи объ учрежденіи училищъ", шла рѣчь о постепенномъ созданіи университетовъ въ Псковѣ, Черниговѣ и Пензѣ. Но составленный вслѣдствіе этого планъ устройства университетовъ не былъ приведенъ въ осуществленіе при Екатеринѣ II. Къ нему вернулись уже при Александрѣ I.

Въ 1802 г. открытъ былъ возобновленный Дерптскій университетъ (первоначально онъ былъ основанъ еще въ XVII в., въ эпоху владычества Швеціи въ Остзейскомъ краѣ, при Густавѣ-Адольфѣ и просуществовалъ до начала XVIII в.). Въ 1804 г. открыты были два новые университета, въ Казани и Харьковѣ, при чемъ для нихъ и для Московскаго университета былъ въ томъ же году изданъ университетскій уставъ. На основаніяхъ этого устава въ 1819 г. созданъ былъ Петербургскій университетъ, преобразованный изъ Главнаго педагогическаго института.

Уставъ 1804 года предоставлялъ университетамъ корпоративное устройство на началахъ автономіи, при чемъ университету предоставленъ былъ собственный судъ по отношенію ко всѣмъ служащимъ и учащимся въ университетѣ, какъ уголовный по проступкамъ и оскорбленіямъ, такъ и гражданскій по дѣламъ, не касающимся недвижимыхъ имѣній. Управленіе университетомъ сосредоточивалось въ рукахъ коллегій: 1) въ совѣтѣ, составлявшемся изъ всѣхъ ординарныхъ и экстра-ординарныхъ профессоровъ, подъ предсѣдательствомъ избиравшагося имъ изъ среды ординарныхъ профессоровъ на одинъ годъ ректора; 2) въ четырехъ факультетскихъ собраніяхъ изъ профессоровъ отдѣльныхъ факультетовъ, подъ предсѣдательствомъ избиравшихся совѣтомъ декановъ, и 3) въ правленіи, составлявшемся, подъ предсѣдательствомъ ректора, изъ декановъ, для завѣдыванія, во-первыхъ, хозяйственною частью и, во-вторыхъ, университетскимъ судомъ. Университеты распадались на четыре факультета—нравственныхъ и политическихъ наукъ,

физико-математическій, медицинскій и словесныхъ наукъ. Университеты, по уставу 1804 г., являлись не только учеными и учебными, но и административными учрежденіями, такъ какъ ихъ вѣдѣнію поручены были гимназіи и низшія школы университетскаго округа.

Въ царствованіе Николая I исторія университетовъ ознаменовывается созданіемъ одного новаго университета Св. Владиміра въ Кіевѣ (въ 1833 г.) и изданіемъ новаго устава 1835 г. Этотъ уставъ освободилъ университеты отъ завѣдыванія средними и низшими учебными заведеніями округа и, съ другой стороны, значительно ограничилъ самостоятельность университетскаго управленія, поставивъ университеты подъ опеку попечителей учебныхъ округовъ. Позднѣйшія дополненія къ уставу, особенно послѣ 1849 г., когда ограничено было число студентовъ, уничтожено было право совѣта избирать ректора и измѣненъ характеръ должности выборныхъ декановъ, которые превратились скорѣе въ отвѣтственныхъ чиновниковъ, еще болѣе стѣснили университеты въ ихъ свободномъ развитіи. Уже въ самомъ началѣ царствованія Александра II сознана была потребность реформы университетовъ въ духѣ большей ихъ самостоятельности. Сначала были изданы отдѣльныя узаконенія (въ 1861 г. возстановлено право совѣта избирать ректора и декановъ), а затѣмъ въ 1863 г. опубликованъ новый общій уставъ россійскихъ университетовъ.

Характерною чертою этого устава является предоставленіе университетамъ права самоуправленія. Важнѣйшими выраженіями его были: избраніе совѣтомъ ректора (на 4 года) изъ ординарныхъ профессоровъ, избраніе факультетскими собраніями декановъ на 3 года, избраніе профессоровъ на вакантныя каѳедры, избраніе изъ состава профессоровъ проректора для наблюденія за исполненіемъ установляемыхъ университетами правилъ относительно студентовъ и вольнослушателей, разбирательство проступковъ студентовъ особымъ университетскимъ судомъ въ составѣ трехъ судей, ежегодно избираемыхъ совѣтомъ изъ профессоровъ. Уставомъ 1863 г. возвышено, сравнительно съ уставомъ 1835 г., содержаніе профессоровъ; увеличены средства, отпускаемыя на содержаніе университетовъ; увеличено число каѳедръ;

въ 1864 г. изданы новыя правила объ испытаніяхъ на ученыя степени кандидата, магистра и доктора—правила, обезпечивавшія возможность лучшей подготовки будущихъ дѣятелей науки. Благодаря указаннымъ и другимъ достоинствамъ устава 1863 г., университеты, подъ дѣйствіемъ его, стали успѣшно развиваться, выдѣляя все большее количество даровитыхъ ученыхъ силъ и поставивъ университетское преподаваніе на значительную высоту.

Уставъ 1863 г. просуществовалъ 20 лѣтъ, не успѣвъ дать всѣ тѣ результаты, которыхъ можно было ожидать отъ него. Уже въ половинѣ 70-хъ годовъ началась въ средѣ противниковъ университетской автономіи агитація противъ устава 1863 г., нашедшая благопріятную для себя почву въ нѣкоторыхъ печальныхъ проявленіяхъ нашей общественной жизни, которыя неосновательно, но усердно ставились на счетъ университетскихъ порядковъ. Образованная для пересмотра университетскаго устава комиссія выработала проектъ новаго устава, который и былъ утвержденъ въ августѣ 1884 года.

По этому уставу выборное начало по отношенію къ избранію ректора, декановъ и профессоровъ отмѣняется. Они не избираются болѣе совѣтомъ, а назначаются министерствомъ народнаго просвѣщенія. Функціи совѣта значительно ограничены. Ректору, назначаемому на 4 года, ввѣряется непосредственное завѣдываніе всѣми частями управленія университетомъ; ближайшимъ образомъ онъ подчиненъ попечителю учебнаго округа, на которомъ лежитъ обязанность высшаго руководительства во всѣхъ распоряженіяхъ по охраненію порядка и дисциплины въ университетѣ. Завѣдываніе дисциплинарной частью и надзора за студентами ввѣряется инспектору, назначаемому министромъ.

Каждый факультетъ составляетъ одинъ или нѣсколько учебныхъ плановъ, въ которыхъ обозначаются какъ науки, подлежащія изученію студентами даннаго факультета, такъ и нормальный порядокъ ихъ изученія. Одинъ изъ этихъ плановъ студентъ обязанъ принять къ руководству, при чемъ отступленія отъ избраннаго плана допускаются не иначе, какъ съ разрѣшенія декана факультета. Если какой-либо предметъ преподается нѣсколькими преподавателями, то сту-

денту предоставляется слушать лекціи у того изъ нихъ, у кого онъ пожелаетъ.

Уставъ 1884 г. внесъ значительныя измѣненія въ порядокъ испытаній или экзаменовъ. Взамѣнъ прежнихъ переводныхъ испытаній при переходѣ съ одного курса на другой установлены такъ называемыя полукурсовыя испытанія за два и четыре семестра или полугодія. Окончательныя испытанія производятся въ особо назначаемыхъ для того при университетахъ комиссіяхъ для каждаго факультета. Первоначально имѣлось въ виду въ составъ этихъ комиссій назначать лицъ, не принадлежащихъ къ профессорскому персоналу даннаго университета и сдѣлать экзамены „государственными", но фактически только предсѣдателями комиссіи являлись лица, постороннія университету, членами же ихъ назначаются профессора. Къ этимъ испытаніямъ допускаются только тѣ студенты, которымъ по опредѣленію ихъ факультетовъ зачтено установленное для окончанія курса число семестровъ или полугодій, о чемъ имъ выдается выпускное свидѣтельство, которое они должны представить въ комиссію. Степень кандидата, которая давалась по уставу 1863 г. лучшимъ изъ окончившихъ курсъ и которая являлась первою ученою степенью, была упразднена. Выдержавшимъ въ комиссіи окончательное испытаніе выдаются дипломы 1-й и 2-й степени, открывающіе обладателямъ ихъ права по государственной службѣ (право производства въ чины X—XII класоовъ).

Нововведеніемъ устава 1884 г. является система гонорара, получаемаго профессорами сверхъ жалованья. Каждый студентъ и постороній слушатель вносятъ по 1 рублю за недѣльный часъ въ полугодіе въ пользу отдѣльныхъ преподавателей, лекціями и практическими занятіями которыхъ они желаютъ пользоваться. Примѣненіе системы гонорара имѣло своимъ результатомъ крайне неравномѣрное вознагражденіе профессоровъ, въ зависимости отъ числа студентовъ на факультетахъ: тогда какъ на малолюдныхъ факультетахъ (на физико-математическомъ и особенно на историко-филогогическомъ) цифры получаемаго профессорами гонорара крайне ничтожны, сумма гонорара, получаемаго профессорами юридическихъ и медицинскихъ факультетовъ,

особенно по тѣмъ предметамъ, которые преподаются въ теченіе большого числа часовъ, достигаютъ очень значительныхъ размѣровъ, иногда вдвое и болѣе противъ штатнаго содержанія.

Со времени изданія устава 1884 г. отдѣльными мѣрами устранены были нѣкоторыя неудобства новой системы, а въ 1901 г. поставленъ на очередь вопросъ о коренномъ пересмотрѣ этой системы.

Однако осуществленіе этого пересмотра затянулось, выработанные проекты новаго университетскаго устава не получили движенія въ законодательномъ порядкѣ. Между тѣмъ потребность въ измѣненіи началъ управленія по уставу 1884 г. выступала все съ большею настоятельностью. Правительство рѣшило хотя частью удовлетворить эту потребность, что и составило задачу Именного Высочайшаго Указа 27 августа 1905 года. Этою мѣрою возстановлено было выборное начало въ отношеніи къ замѣщенію должностей ректора и декановъ и расширена компетенція совѣта университета. Предоставлено было совѣту и факультетамъ избрать: первому—ректора и его помощника, гдѣ таковая должность установлена закономъ, вторымъ—декановъ и секретарей факультетовъ. Ректоръ и его помощникъ избираются изъ числа ординарныхъ профессоровъ; деканы и секретари—изъ всѣхъ профессоровъ соотвѣтственнаго фекультета. Избранныя совѣтомъ и факультетами лица представляются въ установленномъ порядкѣ на утвержденіе. Заботы о поддержаніи правильнаго хода учебной жизни въ университетѣ возлагаются на обязанность и отвѣтственность совѣта. Въ этихъ видахъ: а) совѣту предоставляется принимать соотвѣтственныя мѣры, дѣйствуя въ полномъ составѣ или черезъ избранную для сей цѣли коммиссію; б) въ томъ случаѣ, если, несмотря на принятыя совѣтомъ мѣры, въ университетѣ произойдутъ нарушающіе правильное теченіе академической жизни безпорядки, совѣту предоставляется ходатайствовать о пріостановленіи занятій вполнѣ или частью на болѣе или менѣе продолжительный срокъ; в) начальство надъ инспекціею ввѣряется ректору, который о поддержаніи въ университетѣ порядка и о надлежащихъ въ семъ смыслѣ указаніяхъ инспектору предлагаетъ, если сочтетъ это не-

обходимымъ, на обсужденіе совѣта или избранной послѣднимъ коммиссіи; г) разбирательство по студенческимъ дѣламъ ввѣряется профессорскому дисциплинарному суду.— Позднѣе, указомъ 14 сентября 1906 г. должность инспектора студентовъ упразднена, при чемъ учреждена должность проректора, избираемаго совѣтомъ изъ среды профессоровъ, съ утвержденія министра народнаго просвѣщенія. На проректора указомъ возлагается ближайшее наблюденіе въ университетскихъ зданіяхъ какъ студентами, такъ и посторонними слушателями, установленныхъ правилъ.

Въ настоящее время въ Россіи существуетъ *девять* университетовъ (не считая Александровскаго въ Гельсингфорсѣ): кромѣ упомянутыхъ выше Московскаго, С.-Петербургскаго, Казанскаго, Харьковскаго, Кіевскаго и Дерптскаго (съ 1893 г. переименованнаго въ Юрьевскій), въ 1864 г. основанъ Новороссійскій (въ Одессѣ), въ 1869 г.—Варшавскій и въ 1888 г. Томскій. Университеты состоятъ изъ четырехъ факультетовъ: историко-филологическаго, юридическаго, физико-математическаго и медицинскаго. Отступленія находимъ въ С.-Петербургскомъ, въ которомъ есть факультетъ восточныхъ языковъ, но нѣтъ медицинскаго (основаніе его представлялось излишнимъ, въ виду существованія въ С.-Петербургѣ Военно-Медицинской Академіи); въ Томскомъ университетѣ существуютъ лишь два факультета—медицинскій и юридическій (учрежденъ въ 1898 г.); въ Юрьевскомъ университетѣ, кромѣ обычныхъ четырехъ, существуетъ пятый факультетъ—лютеранскаго богословія. Въ Новороссійскомъ университетѣ медицинскій факультетъ учрежденъ только въ 1896 году.

Къ 1 января 1907 года во всѣхъ девяти университетахъ Имперіи было 32.278 студентовъ. Цифра эта представляется чрезвычайною, что обусловливается значительными перерывами и даже полною пріостановкою академической жизни въ 1905—1906 гг., вслѣдствіе чего задержался нормальный выпускъ студентовъ, между тѣмъ какъ пріемъ въ число студентовъ не пріостанавливался. За этою оговоркою, слѣдуетъ однако констатировать послѣдовательный и довольно быстрый ростъ числа студентовъ за прошлые годы. Такъ, въ 1873 г. во всѣхъ университетахъ было 6.145 студ., въ

1880 г.—8.193 студ., въ 1885 г.—12.939, въ 1894 г.—13.944 и въ 1899 г.—16.497 студ.

Кромѣ университетовъ, къ числу высшихъ общеобразовательныхъ заведеній надо отнести рядъ учебныхъ заведеній, которыя по характеру даваемаго ими образованія болѣе или менѣе соотвѣтствуютъ отдѣльнымъ факультетамъ.

Таковы, во-первыхъ, Императорскій Александровскій (бывшій Царскосельскій) Лицей, Ярославскій Демидовскій Лицей и Императорское Училище Правовѣдѣнія,—соотвѣтствующіе юридическимъ факультетамъ.

Императорскій Александровскій Лицей открытъ былъ въ 1811 году въ Царскомъ Селѣ. Цѣль этого заведенія, по его уставу, образовывать лицъ, способныхъ для разныхъ частей государственной службы. Принятый подъ непосредственное покровительство Императора, лицей былъ сначала отданъ въ вѣдѣніе министра народнаго просвѣщенія, а въ 1822 г. переданъ въ управленіе военно-учебныхъ заведеній. Въ 1843 г. онъ сравненъ съ другими гражданскими заведеніями, въ 1849 г. переведенъ въ С.-Петербургъ, названъ Александровскимъ и переданъ въ вѣдѣніе IV отдѣленія Собственной Его Императорскаго Величества Канцеляріи (нынѣ вѣдомство учрежденій Императрицы Маріи). Въ Лицеѣ, представляющемъ собою закрытое заведеніе, кромѣ приготовительнаго класса (состоящаго изъ двухъ отдѣленій), имѣется шесть классовъ; изъ нихъ три младшихъ среднеобразовательныхъ класса и три старшихъ съ курсомъ юридическихъ и политическихъ наукъ. Окончившіе курсъ, сообразно съ успѣхами, получаютъ чины XII—IX классовъ.

Ярославскій Демидовскій Лицей возникъ благодаря сдѣланному въ 1803 г. Демидовымъ пожертвованію на Ярославскую гимназію (деревни въ 4.000 душъ и капитала 700.000 руб.) съ просьбою дать гимназіи права университета. Гимназія была преобразована въ „Ярославское училище высшихъ наукъ“, названное въ 1805 г. Демидовскимъ. По уставу 1833 г. оно было переименовано въ Демидовскій Лицей съ общеобразовательнымъ курсомъ. Въ 1868 г. новый уставъ лицея придалъ ему характеръ спеціальной юридической школы, каковою онъ является и въ настоящее время, соотвѣтствуя

по программѣ преподаваемыхъ въ немъ предметовъ юридическимъ факультетамъ университетовъ.

Императорское Училище Правовѣдѣнія учреждено въ 1835 г. для подготовленія свѣдущихъ въ юридическихъ наукахъ чиновниковъ для службы въ вѣдомствѣ министерства юстиціи. Училище состоитъ изъ приготовительнаго и семи общихъ классовъ—четырехъ общеобразовательныхъ гимназическихъ и трехъ спеціальныхъ, соотвѣтствующихъ курсу юридическихъ факультетовъ. Училище находится въ вѣдомствѣ министерства юстиціи, по которому и должны были служить окончившіе въ училищѣ курсъ. Въ 1897 г. имъ предоставлено право поступать на службу и по другимъ вѣдомствамъ. Училище—закрытое заведеніе. Оканчивающіе въ немъ курсъ получаютъ чины XII—IX классовъ.

Далѣе существуютъ два учрежденія, приближающіяся къ историко-филологическимъ факультетамъ: С.-Петербургскій историко-филологическій институтъ и историко-филологическій институтъ князя Безбородко въ Нѣжинѣ.

Историко-Филологическій Институтъ въ С.-Петербургѣ основанъ въ 1867 г. для подготовленія учителей гимназій и вообще средне-учебныхъ заведеній преимущественно по древнимъ языкамъ. Институтъ состоитъ въ вѣдомствѣ министерства народнаго просвѣщенія. Въ немъ положено 100 штатныхъ воспитанниковъ, живущихъ въ зданіи института на полномъ содержаніи; кромѣ того, допускаются стипендіаты другихъ вѣдомствъ. Оканчивающимъ курсъ предоставляется званіе учителя гимназіи съ тѣми же правами, какія имѣютъ окончившіе историко-филологическіе факультеты.

Историко-Филологическій Институтъ Кн. Безбородко въ Нѣжинѣ образованъ былъ въ 1875 г. изъ лицея кн. Безбородко, который былъ устроенъ въ 1820 г. (подъ названіемъ „Гимназія высшихъ наукъ") на средства, пожертвованныя кн. Безбородко въ 1805 г. Характеръ и программы этого учрежденія неоднократно измѣнялись: по уставу 1825 г. цѣлью его было доставлять филологическое образованіе, въ 1832 г.—физико-математическое, въ 1840 г. по новому уставу онъ долженъ былъ служить къ распространенію юридическихъ познаній. Наконецъ, въ 1875 г. онъ былъ преобразо-

ванъ въ историко-филологическій институтъ съ тѣми же задачами, какъ и С.-Петербургскій.

Въ связи съ названными учрежденіями необходимо упомянуть объ *Археологическомъ Институтѣ* въ С.-Петербургѣ. Это учрежденіе основано въ 1878 г. по иниціативѣ и стараніями Н. В. Калачова для приготовленія спеціалистовъ въ области археологіи и архивовѣдѣнія. Слушателями института являются обыкновенно лица, окончившія курсъ въ какомъ-либо высшемъ учебномъ заведеніи и желающія ознакомиться спеціально съ археологіей и архивнымъ дѣломъ. Курсъ ученія—двухгодичный. Слушаніе лекцій—безплатное.

Факультету восточныхъ языковъ соотвѣтствуетъ находящійся въ Москвѣ *Лазаревскій институтъ восточныхъ языковъ*. Это учрежденіе было основано въ 1815 г. на средства, пожертвованныя армяниномъ Лазаревымъ, подъ названіемъ „Лазаревское училище для воспитанія дѣтей армянскаго происхожденія“, какъ частное учебное заведеніе, въ которомъ преподавались какъ общіе предметы, такъ и восточные языки. Въ 1848 г., по новому уставу, оно было преобразовано въ Лазаревскій институтъ восточныхъ языковъ, при чемъ курсъ преподаванія былъ расширенъ. Отдѣленіе преподаванія восточныхъ языковъ отъ общихъ предметовъ послѣдовало по нынѣ дѣйствующему уставу 1872 г. Институтъ состоитъ изъ двухъ отдѣленій: гимназическаго, съ 8-ю основными классами и приготовительнымъ, и спеціальнаго для изученія восточныхъ языковъ, раздѣленнаго на 3 курса.

Наконецъ, существуютъ еще *курсы восточныхъ языковъ при учебномъ отдѣленіи Азіатскаго департамента*, готовящіе драгомановъ для министерства иностранныхъ дѣлъ. На немъ преподаются языки: арабскій, турецкій, персидскій и татарскій. Курсъ 3-хъ лѣтній. Въ числѣ обучающихся военное министерство содержитъ 15 офицеровъ.

Женскія учебныя заведенія. Женскія учебныя заведенія, подобно мужскимъ, также распадаются на три категоріи—низшія, среднія и высшія.

Начальное образованіе дѣвочкамъ дается совмѣстно съ мальчиками въ начальныхъ народныхъ школахъ и другихъ подобныхъ заведеніяхъ: сравнительно рѣдко, преимуще-

ственно въ городахъ, устраиваются школы для дѣвочекъ особо отъ мальчиковъ. По даннымъ упомянутаго выше сборника статистическихъ свѣдѣній, въ 1898 г. въ начальныхъ училищахъ Имперіи училось 1,023,609 дѣвочекъ, что составитъ 25% общаго числа учащихся въ начальныхъ школахъ. Въ городахъ учившіяся въ начальныхъ школахъ дѣвочки составляли 36, 2% всего числа учащихся.

Среднія учебныя заведенія для женщинъ возникаютъ у насъ въ царствованіе Екатерины II, учредившей въ 1764 г., по плану Бецкаго, „Воспитательное заведеніе для благородныхъ дѣвицъ". По образцу этого заведенія уже въ XVIII столѣтіи было открыто нѣсколько учрежденій сначала въ столицахъ, а затѣмъ и въ другихъ городахъ. Эти учебныя заведенія, большею частью закрытыя, получили названіе „институтовъ"; развитію ихъ въ сильной степени содѣйствовало теплое участіе и покровительство Императрицы Маріи Ѳеодоровны, супруги Павла I. Управленіе ими, послѣ смерти ея, было передано въ 1828 г. въ особое IV отдѣленіе Собственной Его Императорскаго Величества Канцеляріи, впослѣдствіи переименованное въ Собственную Его Императорскаго Величества Канцелярію по учрежденіямъ Императрицы Маріи.

До половины XIX стол. институты, доступъ въ которые былъ открытъ только для дѣвицъ дворянскаго происхожденія, являлись единственными среднеучебными заведеніями для женщинъ. Лишь въ концѣ 50-хъ годовъ въ министерствѣ народнаго просвѣщенія поставленъ былъ на очередь вопросъ объ устройствѣ женскихъ учебныхъ заведеній на другихъ основаніяхъ, а именно открытыхъ и съ допущеніемъ дѣвицъ всѣхъ сословій. Въ 1858 г. издано было особое Положеніе о женскихъ учебныхъ заведеніяхъ вѣдомства министерства народнаго просвѣщенія. Къ 1870 г. въ разныхъ городахъ устроены были, въ значительной степени на средства или при содѣйствіи городскихъ общественныхъ управленій, до 150 женскихъ училищъ вѣдомства народнаго просвѣщенія, преобразованныхъ въ гимназіи на основахъ изданнаго въ этомъ году новаго „Положенія о женскихъ гимназіяхъ и прогимназіяхъ министерства народнаго просвѣщенія". По этому положенію женскія гим-

назіи состоятъ изъ 7-ми годичныхъ курсовъ, при чемъ для приготовленія ученицъ къ педагогической дѣятельности можетъ быть учрежденъ 8-й дополнительный классъ; женскія прогимназіи состоятъ изъ 3 классовъ. Окончившимъ полный курсъ 8-ми классовъ и награжденнымъ медалями дается званіе „домашнихъ наставницъ", не получившимъ медалей, но удостоеннымъ атестатами—званіе „домашнихъ учительницъ"; окончившія только 7 классовъ получаютъ право на званіе „первоначальныхъ учительницъ, учительницъ народныхъ училищъ".

Вслѣдъ за созданіемъ первыхъ открытыхъ женскихъ учебныхъ заведеній вѣдомства министерства народнаго просвѣщенія, IV отдѣленіе Собственной Его Императорскаго Величества Канцеляріи нашло необходимымъ открыть въ своемъ вѣдомствѣ подобныя же женскія гимназіи для приходящихъ ученицъ всѣхъ сословій и вѣроисповѣданій: въ 1862 г. изданъ былъ особый уставъ, регулирующій устройство и программы этихъ заведеній.

Такимъ образомъ, въ настоящее время женскія среднія учебныя заведенія распадаются на три группы:

I. Женскія гимназіи и прогимназіи вѣдомства министерства народнаго просвѣщенія. Къ 1 янв. 1907 г. гимназій было 314 и прогимназій 134. Кромѣ того частныхъ гимназій—218 и прогимназій—150.—II. Институты. Ихъ всего 32, изъ которыхъ 10 въ С.-Петербургѣ, 4 въ Москвѣ и 18 въ провинціи.—III. Женскія гимназіи вѣдомства учрежденій Императрицы Маріи. Ихъ 30 (изъ нихъ 10 въ С.-Петербургѣ, 5 въ Москвѣ и 15 въ провинціи).

Высшія женскія учебныя заведенія возникаютъ въ Россіи по иниціативѣ частныхъ лицъ. Въ 1872 г. учреждены были высшіе женскіе курсы въ С.-Петербургѣ проф. К. Н. Бестужевымъ-Рюминымъ и въ Москвѣ профессоромъ В. И. Герье. Въ послѣдующіе годы открыты были такіе же курсы въ Кіевѣ и Казани. Въ программу курсовъ введены были преимущественно историко-филологическія и физико-математическія науки. На курсы принимались окончившія среднія женскія учебныя заведенія — гимназіи и институты. Допускались также и вольнослушательницы. Учебный курсъ продолжался 3 года на С.-Петербургскихъ и 2 года на Москов-

скихъ курсахъ. Курсы развивались весьма успѣшно; число слушательницъ постоянно возрастало; къ преподаванію были привлечены лучшія ученыя силы мѣстныхъ университетовъ. Въ началѣ 80-хъ годовъ произошла перемѣна въ отношеніяхъ администраціи къ высшему женскому образованію. Въ 1886 г. былъ закрытъ пріемъ на С.-Петербургскіе курсы; Московскіе курсы въ 1888 г. совершенно закрыты. С.-Петербургскіе курсы въ 1889 г. возстановлены съ существенными измѣненіями какъ въ научно-учебномъ, такъ и въ административномъ отношеніяхъ. По временному положенію 1889 г. высшіе женскіе курсы въ С.-Петербургѣ считаются частнымъ учебнымъ заведеніемъ, при чемъ однако директоръ курсовъ, а также инспектриса, руководящая воспитательною частью, назначаются министерствомъ народнаго просвѣщенія. Курсы раздѣлены на два отдѣленія: словесное и физико-математическое; учебные планы обоихъ отдѣленій утверждаются министерствомъ. Хозяйственною частью завѣдуетъ попечительный совѣтъ. Число слушательницъ ограничено было комплектомъ въ 400 чел., но желающихъ обучаться на нихъ оказалось такъ много, что министръ народнаго просвѣщенія разрѣшилъ въ 1896 г. увеличить комплектъ до 600. Впослѣдствіи число слушательницъ еще увеличилось.—Съ 1900 года возобновлены и высшіе женскіе курсы въ Москвѣ, а въ послѣдніе годы они учреждены были и въ нѣкоторыхъ другихъ городахъ.

Педагогическіе курсы существуютъ съ 1859 г. и состоятъ изъ словеснаго и математическаго отдѣленій. Курсъ трехлѣтній; первые 2 года читаются общеобразовательные предметы. Для упражненія слушательницъ, готовящихся въ домашнія наставницы, при курсахъ имѣется прогимназія.

Женскій медицинскій институтъ. Въ 1872 году, также по иниціативѣ частныхъ лицъ, въ С.-Петербургѣ возникли женскіе „врачебно-акушерскіе курсы“. Они были устроены при Военно-Медицинской Академіи, при чемъ однако занятія женщинъ-курсистокъ происходили совершенно отдѣльно отъ студентовъ Академіи. Цѣлью курсовъ было поставлено приготовленіе ученыхъ акушерокъ. Преподаваніе производилось профессорами Академіи. Курсами завѣдывала конференція Академіи подъ предсѣдательствомъ ея началь-

ника; непосредственное же начальство слушательницъ составляли почетная инспектриса и ея помощницы. Слушательницами принимались окончившія курсъ среднихъ учебныхъ заведеній съ повѣрочнымъ испытаніемъ при пріемѣ. Занятія были расчитаны на четырехгодичный курсъ. По окончаніи его производился выпускной экзаменъ примѣнительно къ экзамену на званіе врача. Въ 1876—1877 г. курсы были отдѣлены отъ Военно-Медицинской Академіи и переведены въ Николаевскій военный госпиталь, образовавъ самостоятельное учрежденіе, при чемъ съ тѣхъ поръ они получили названіе „Женскихъ врачебныхъ курсовъ". Завѣдываніе ими, независимо отъ надзора инспектрисы и ея помощницъ, возложено на главнаго врача госпиталя. Срокъ обученія вмѣсто 4 лѣтъ былъ установленъ пятилѣтній. Въ 1876 г. оканчивающимъ курсъ предоставлено право практики по женскимъ и дѣтскимъ болѣзнямъ.

Развитіе курсовъ шло весьма успѣшно, что между прочимъ, доказалъ опытъ практическаго примѣненія знаній курсистокъ на войнѣ 1877 г., когда онѣ исполняли ординаторскія обязанности и своею энергіею, знаніями и самоотверженностью заслужили общее одобреніе профессоровъ, дѣйствовавшихъ на театрѣ войны. По ходатайству Медицинскаго Совѣта, въ виду заслугъ женщинъ-врачей, имъ былъ дарованъ нагрудный знакъ „Ж. В". (женщина-врачъ), дававшій право самостоятельной врачебной практики, а въ 1879 г. министру внутреннихъ дѣлъ предоставлено разрѣшать выдержавшимъ испытаніе слушательницамъ право врачебной службы въ городскихъ, земскихъ и другихъ общественныхъ учрежденіяхъ.

Подъ вліяніемъ реакціи въ отношеніи къ женскому образованію въ судьбѣ врачебныхъ женскихъ курсовъ наступилъ кризисъ: въ 1882 г. пріемъ на курсы былъ пріостановленъ, и они были постепенно закрыты. Съ тѣхъ поръ въ теченіе 15 лѣтъ женское врачебное образованіе заглохло, но сознаніе важности его не изгладилось, и въ печати и общественныхъ учрежденіяхъ не переставали раздаваться голоса, доказывавшіе необходимость возстановленія женскихъ врачебныхъ курсовъ. Лишь въ 1892 г. выработанъ былъ проектъ положенія о новомъ учрежденіи для высшаго медицинскаго

образованія женщинъ—„Женскаго Медицинскаго Института“. Разсмотрѣніе этого проекта въ Государственномъ Совѣтѣ было однако отложено впредь до того времени, когда изъ частныхъ пожертвованій образуется сумма, достаточная для покрытія расходовъ по содержанію института. Упомянутый проектъ былъ наконецъ разсмотрѣнъ въ 1895 г., и вопросъ объ открытіи Женскаго Медицинскаго Института рѣшенъ окончательно. Открытіе его состоялось въ сентябрѣ 1897 года. По уставу институтъ имѣетъ цѣлью доставить лицамъ женскаго пола медицинское образованіе, преимущественно приспособленное къ леченію женскихъ и дѣтскихъ болѣзней и къ акушерской дѣятельности. Средства института составляются главнымъ образомъ изъ частныхъ пожертвованій, пособій отъ городовъ и земствъ и платы за ученіе. Непосредственное управленіе имъ и состоящимъ при немъ интернатомъ ввѣряется директору, назначаемому министерствомъ народнаго просвѣщенія; директору въ работахъ по управленію помогаютъ совѣтъ преподавателей, правленіе изъ 4 профессоровъ и инспектора и попечительный комитетъ, назначаемый министромъ изъ лицъ, могущихъ содѣйствовать удовлетворенію хозяйственныхъ нуждъ института и увеличенію средствъ его. Курсъ ученія — 5-лѣтній; зачетъ полугодій, полукурсовыя и окончательныя испытанія производятся примѣнительно къ правиламъ, установленнымъ для медицинскихъ факультетовъ. Окончившимъ курсъ дается дипломъ на званіе „женщины-врача“ съ правомъ повсемѣстной свободной практики. Въ 1898 г. изданъ законъ, предоставляющій женщинамъ-врачамъ права и преимущества государственной службы въ отношеніи пенсій. Этимъ актомъ увѣнчивается признаніе важности женскаго медицинскаго образованія.

Духовныя учебныя заведенія. Исторія духовно-учебныхъ заведеній въ значеніи разсадниковъ для приготовленія образованныхъ пастырей церкви долгое время сливается съ исторіей общаго народнаго образованія въ Россіи. Изъ школъ церковно-приходскихъ и монастырскихъ, бывшихъ главными центрами народнаго образованія, выходили и служители церкви. Въ концѣ XVI в. въ юго-западной Россіи впервые создаются церковными братствами духовныя

школы. Изъ нихъ особенное значеніе пріобрѣло училище при Кіевскомъ Богоявленскомъ братствѣ, получившее въ XVII в. названіе духовной коллегіи, а впослѣдствіи славяно-греко-латинская академія.

Съ эпохи Петра Великаго начинается государственная регламентація духовно-учебныхъ заведеній; основываются первыя духовныя семинаріи въ Петербургѣ и Москвѣ; къ концу XVIII ст. семинаріи были основаны и въ нѣкоторыхъ другихъ городахъ Европейской Россіи, а также въ Иркутскѣ и Тобольскѣ. Въ 1808 г. учреждена была "Комиссія духовныхъ училищъ", которая составила первый уставъ духовно-учебныхъ заведеній, по которому они распадаются на три группы: низшія — духовныя училища (уѣздныя и приходскія), среднія—духовныя семинаріи и высшія — духовныя академіи. Духовныя училища и семинаріи предназначались для потребностей мѣстныхъ епархій, а духовнымъ академіямъ поставлены задачи обще-церковнаго характера — доставлять высшее богословское образованіе въ духѣ православія для просвѣщеннаго служенія церкви на пастырскомъ, духовно-учебномъ и другихъ поприщахъ дѣятельности. Въ послѣдующія десятилѣтія духовно-учебныя заведенія какъ по своему административному устройству, такъ и по программамъ подвергались преобразованіямъ, но самый строй ихъ сохраняется и до настоящаго времени. Послѣднія узаконенія, регулирующія духовно-учебныя заведенія, относятся къ 1884 году. Согласно имъ, духовно-учебныя заведенія представляются въ настоящее время въ слѣдующемъ видѣ.

Духовныя училища предназначены „для первоначальнаго образованія и подготовленія дѣтей къ служенію православной церкви". Какъ учрежденія подготовительныя для лицъ, имѣющихъ поступить въ семинаріи, училища находятся „въ живой и нераздѣльной связи съ семинаріями". Они содержатся на средства, изыскиваемыя духовенствомъ каждой епархіи, и находятся въ вѣдѣніи епархіальнаго архіерея, подъ главнымъ управленіемъ Св. Сѵнода. Ближайшее попеченіе о нихъ ввѣряется мѣстному духовенству. Учебно-воспитательная часть состоитъ подъ руководствомъ мѣстныхъ семинарскихъ правленій, а непосредственное управленіе ввѣряется смотрителю (и его помощнику) и правленію

(въ составѣ смотрителя и учителей), вѣдающему дѣла по учебной, нравственной и хозяйственной частямъ. Число духовныхъ училищъ въ каждой епархіи зависитъ отъ средствъ ея и потребностей мѣстнаго духовенства. Въ училища принимаются дѣти православныхъ духовныхъ лицъ безплатно, а изъ другихъ сословій — съ платою. Училища имѣютъ 4 класса, программа которыхъ приближается къ программѣ четырехъ классовъ гимназій. Въ настоящее время существуетъ 185 духовныхъ училищъ.

Духовныя семинаріи, по опредѣленію устава 1884 г., представляютъ собою „учебно-воспитательныя заведенія для приготовленія юношества къ служенію православной церкви". Семинаріи, находясь подъ главнымъ управленіемъ Св. Сѵнода, состоятъ въ ближайшемъ вѣдѣніи епархіальныхъ архіереевъ, имѣющихъ высшее наблюденіе за направленіемъ преподаванія, за воспитаніемъ учащихся и вообще за выполненіемъ правилъ устава. Семинаріи содержатся на средства Св. Сѵнода и на пособія, отпускаемыя изъ государственнаго казначейства. Непосредственное управленіе семинаріею принадлежитъ ректору, инспектору и правленію, имѣющему собранія педагогическія и распорядительныя. Въ семинаріи принимаются молодые люди православнаго исповѣданія изъ всѣхъ сословій. Преобладающее значеніе въ учебномъ курсѣ ихъ занимаютъ богословскія науки, но въ значительномъ объемѣ преподаются и науки общеобразовательныя, входящія въ курсъ классическихъ гимназій. До конца 70-хъ годовъ окончившіе курсъ семинарій имѣли свободной доступъ въ высшія учебныя заведенія, наравнѣ съ гимназистами. Затѣмъ доступъ этотъ былъ закрытъ, но въ послѣднее время лучшимъ изъ окончившихъ курсъ семинарій было дозволено поступать въ Томскій и Юрьевскій университеты; съ 1906 г. семинаристамъ открытъ доступъ во всѣ университеты. Обученіе въ семинаріяхъ безплатное, при чемъ сироты и дѣти бѣдныхъ родителей принимаются на казенное содержаніе. Лучшіе воспитанники семинарій, по окончаніи курса, поступаютъ въ духовныя академіи; большая часть воспитанниковъ опредѣляются епархіальнымъ начальствомъ на мѣста священно и церковнослужителей или же на должности учителей и надзирателей въ духовно-учебныя заве-

денія. Въ настоящее время существуетъ 55 духовныхъ семинарій.

Духовныхъ академій—четыре: Кіевская (возникновеніе которой относится еще къ XVII ст.), Московская (образованная изъ старой славяно-греко-латинской академіи, зачатки которой также относятся къ XVII в.), С.-Петербургская (основана въ 1797 г.) и Казанская (основана въ 1842 г.). Въ настоящее время духовныя академіи управляются на основаніи устава 1884 г. Согласно опредѣленію этого устава, духовныя академіи имѣютъ цѣлью доставлять высшее богословское образованіе, въ духѣ православія, для просвѣщеннаго служенія церкви на пастырскомъ, духовно-учебномъ и другихъ поприщахъ дѣятельности. Находясь въ главномъ завѣдываніи Св. Сѵнода, академіи состоятъ подъ начальственнымъ попеченіемъ мѣстныхъ епархіальныхъ архіереевъ. Ближайшее управленіе академіями находится въ рукахъ ректора, совѣта и правленія академіи. Совѣтъ, въ составъ котораго входятъ ректоръ (предсѣдатель), инспекторъ и всѣ ординарные и экстраординарные профессора, вѣдаетъ главнымъ образомъ учебную часть; дѣла хозяйственныя и дисциплины надъ студентами сосредоточены въ правленіи, которое состоитъ, подъ предсѣдательствомъ ректора, изъ инспектора и трехъ ординарныхъ профессоровъ. Изъ наукъ, преподаваемыхъ въ академіяхъ, однѣ, а именно различныя отрасли богословія, философія, логика (всего 14), изучаются обязательно всѣми студентами, а другія, раздѣленныя на группы, предоставляются выбору студентовъ. Въ академіи принимаются окончившіе курсъ семинарій или классическихъ гимназій, послѣ повѣрочнаго испытанія. Полный академическій курсъ 4-лѣтній. Лучшіе изъ оканчивающихъ курсъ воспитанниковъ получаютъ степени кандидата богословія, а по представленіи печатной работы и ея защитѣ—степень магистра богословія. Степень доктора богословія пріобрѣтается отличными научными трудами или представленіемъ отдѣльнаго печатнаго изслѣдованія въ области богословской науки.

Женскія духовно-учебныя заведенія. Начало устройству женскихъ духовно-учебныхъ заведеній положено было въ 30-хъ годахъ прошлаго столѣтія, когда при женскихъ мо-

настыряхъ разныхъ епархій было открыто нѣсколько *школъ-пріютовъ* для дѣвочекъ-сиротъ духовнаго званія. Въ этихъ школахъ преподавались первоначальныя основы грамотности и законъ Божій.

Значительный толчекъ развитію женскихъ духовно-учебныхъ заведеній данъ былъ учрежденіемъ въ 1842 году, при содѣйствіи и подъ покровительствомъ Великой Княжны Ольги Николаевны (впослѣдствіи королевы Виртембергской), „Образцоваго училища для дѣвицъ духовнаго званія" въ Царскомъ Селѣ. Въ учебный курсъ его, раздѣленный на 3 двухгодичныхъ класса, введены были различные общеобразовательные предметы (въ томъ числѣ географія и исторія всеобщая и русская, ариѳметика), а также разныя рукодѣлія и обученіе садовому, огородному и домашнему хозяйству. По образцу Царскосельскаго устроено было еще 12 такихъ училищъ. Всѣ они впослѣдствіи были переименованы въ *женскія училища духовнаго вѣдомства*; они состоятъ подъ покровительствомъ Государыни Императрицы, находятся въ вѣдѣніи Св. Сѵнода и содержатся на его средства.

Въ 60-хъ годахъ, съ учрежденіемъ епархіальныхъ съѣздовъ духовенства, возбуждены были изъ разныхъ мѣстъ ходатайства объ открытіи *епархіальныхъ женскихъ училищъ*. Ходатайства эти получили удовлетвореніе и мало-по-малу во многихъ епархіяхъ были открыты такія училища (къ концу 60-хъ годовъ ихъ было около 30). Въ 1868 году изданъ былъ нормальный уставъ епархіальныхъ женскихъ училищъ, сохраняющій свою силу и до настоящаго времени. Эти училища назначаются для образованія дочерей членовъ православнаго духовенства, при чемъ дозволяется принимать и дѣвицъ другихъ сословій. Училища эти (ихъ 49) содержатся на мѣстныя средства, изыскиваемыя епархіальнымъ духовенствомъ. Курсъ наукъ въ нихъ распредѣляется на 6 классовъ и обнимаетъ программу женскихъ гимназій. Въ большей части училищъ существуетъ дополнительный спеціально-педагогическій классъ, а также имѣются образцовыя начальныя школы для практическихъ занятій воспитанницъ. Окончившія полный курсъ епархіальныхъ училищъ получаютъ званіе домашнихъ учительницъ.

Примѣнительно къ уставу епархіальныхъ училищъ по-

степенно были преобразованы и упомянутыя выше 12 женскихъ училищъ духовнаго вѣдомства.

По дѣйствующимъ правиламъ, въ церковно-приходскія школы учительницами назначаются преимущественно получившія образованіе въ духовно-учебныхъ заведеніяхъ.

Спеціальныя учебныя заведенія.

Подъ спеціальными учебными заведеніями въ широкомъ смыслѣ слова разумѣются учебныя заведенія, имѣющія своею задачею сообщать учащимся въ нихъ тѣ особенныя познанія, которыя требуются характеромъ и условіями той или другой отрасли дѣятельности. При производствѣ въ 1880 году статистическаго обслѣдованія учебныхъ заведеній въ Россіи принято было дѣленіе спеціальныхъ учебныхъ заведеній на слѣдующія 12 группъ: I) духовныя, II) педагогическія, III) медицинскія, IV) юридическія, V) военныя, VI) морскія, VII) межевыя и топографическія, VIII) земледѣльческія, лѣсныя и сельско-хозяйственныя, IX) техническія и ремесленныя, X) коммерческія, XI) для изученія восточныхъ языковъ и XII) художественныя.

I. Техническія и ремесленныя учебныя заведенія, подобно общеобразовательнымъ, распадаются также на три категоріи—высшихъ, среднихъ и низшихъ.

а) Высшія техническія учебныя заведенія имѣютъ своею задачею готовить опытныхъ инженеровъ—руководителей въ техническихъ и промышленныхъ предпріятіяхъ, сооруженіяхъ и учрежденіяхъ. Въ настоящее время существуетъ 13 высшихъ техническихъ учебныхъ заведеній:

1) *С.-Петербургскій практическій технологическій институтъ Императора Николая I* является старѣйшимъ изъ технологическихъ учебныхъ заведеній. Онъ основанъ въ 1828 г. по мысли министра финансовъ гр. Канкрина и открытъ въ 1831 г. Онъ раздѣляется на два отдѣленія—механическое и химическое. Курсъ ученія—5-лѣтній.

2) *Харьковскій практическій технологическій институтъ Императора Александра III* основанъ въ 1885 г. въ Харьковѣ, какъ центрѣ промышленности юго-восточной Россіи.

Въ немъ также 5-лѣтній курсъ съ двумя отдѣленіями—механическимъ и химическимъ.

3) *Императорское Московское техническое училище* основано въ 1868 г. (было преобразовано изъ учрежденнаго въ 1830 г. „Ремесленнаго учебнаго заведенія питомцевъ Московскаго воспитательнаго дома“). По новому уставу 1894 г., оно функціонируетъ на тѣхъ же основаніяхъ, какъ и С.-Петербургскій технологическій институтъ. Оно также состоитъ изъ двухъ отдѣленій—механическаго и химическаго, съ 5-лѣтнимъ курсомъ.

4) *Рижскій политехническій институтъ* учрежденъ въ 1862 г. на средства Рижскаго городского общества и сословій Прибалтійскихъ губерній, вслѣдствіе желанія мѣстнаго общества замѣнить иноземныхъ техниковъ своими, къ чему побуждало все большее развитіе промышленности, и открыть юношеству обширное поприще полезной дѣятельности путемъ утилизаціи мѣстныхъ природныхъ богатствъ. Институтъ имѣетъ шесть отдѣленій: сельско-хозяйственное, химическое, инженерное, механическое, строительное и коммерческое.

Всѣ четыре перечисленные института находятся въ вѣдомствѣ министерства народнаго просвѣщенія.

5) *Институтъ гражданскихъ инженеровъ Императора Николая I* въ С.-Петербургѣ имѣетъ цѣлью образованіе инженеровъ по гражданской, строительной и дорожной частямъ. Институтъ основанъ въ 1842 г., подъ названіемъ Строительнаго училища, преобразованнаго изъ Архитекторскаго училища (учрежденнаго въ 1830 г.), путемъ сліянія его съ существовавшимъ училищемъ гражданскихъ инженеровъ. Въ 1877 г. ему дарованы были права высшаго учебнаго заведенія, а въ 1882 г. оно переименовано въ Институтъ гражданскихъ инженеровъ. Курсъ ученія 5-лѣтній. Институтъ находится въ вѣдомствѣ министерства внутреннихъ дѣлъ.

6) *Институтъ инженеровъ путей сообщенія Императора Александра I* въ С.-Петербургѣ основанъ въ 1810 г., одновременно съ учрежденіемъ особаго управленія путями сообщенія, съ цѣлью приготовленія инженеровъ. Первоначально это заведеніе носило военный характеръ, и лишь въ 60-хъ го-

дахъ оно было преобразовано въ гражданское учебное заведеніе. Въ 1877 г., по случаю празднованія столѣтія рожденія Александра I, институту присвоенно настоящее его наименованіе. Курсъ ученія 5-лѣтній. Онъ находится въ вѣдомствѣ министерства путей сообщенія.

7) *Горный институтъ Императрицы Екатерины II* въ С.-Петербургѣ имѣетъ цѣлью образованіе горныхъ инженеровъ для дѣятельности по добывающей и обработывающей горной промышленности. Онъ основанъ въ 1773 г. въ царствованіе Екатерины II (въ честь которой ему дано настоящее названіе въ 1896 г., по случаю чествованія столѣтней годовщины смерти Императрицы) въ видѣ горнаго училища, которое затѣмъ постепенно развивалось. Курсъ ученія 5-лѣтній. Институтъ состоитъ въ вѣдѣніи главнаго управленія землеустройства и земледѣлія.

8) *Екатеринославское высшее горное училище,* открытое въ 1899 году, имѣетъ два отдѣленія—горное и металлургическое. Находится въ вѣдѣніи главнаго управленія землеустройства и земледѣлія.

9) *Императорское Московское инженерное училище* основано въ 1895 г. Состоитъ въ вѣдѣніи министерства путей сообщенія, предназначено для тѣхъ же цѣлей и имѣетъ туже организацію, какъ и Институтъ инженеровъ путей сообщенія.

10) *Кіевскій политехническій институтъ Александра II* основанъ въ іюнѣ 1898 г. съ цѣлью подготовлять свѣдущихъ техниковъ-инженеровъ по различнымъ спеціальностямъ. Въ немъ четыре отдѣленія: химическое, механическое, инженерное и сельско-хозяйственное.

11) *Варшавскій политехническій институтъ Императора Николая II* основанъ также въ іюнѣ 1898 г. съ тѣми же задачами, но въ составѣ лишь трехъ отдѣленій: химическаго, механическаго и инженерно-строительнаго. Устройство сельскохозяйственнаго отдѣленія представлялось излишнимъ, такъ какъ мѣстная потребность въ образованныхъ агрономахъ удовлетворяется Институтомъ сельскаго хозяйства и лѣсоводства въ Новой Александріи. Курсъ ученья—4 года. Институтъ учрежденъ почти всецѣло на добровольныя пожертвованія мѣстнаго общества; расходы же по ежегодному

содержанію покрываются изъ суммъ государственнаго казначейства.

12) *С.-Петербургскій политехническій институтъ* (близъ С.-Петербурга, въ Лѣсномъ), открытый въ октябрѣ 1902 года, съ отдѣленіями: металлургическимъ, электротехническимъ, судостроительнымъ и экономическимъ.

Послѣдніе три института находятся въ вѣдѣніи Министерства торговли.

13) *Электротехническій институтъ Императора Александра III*, состоящій въ вѣдѣніи главнаго управленія почтъ и телеграфовъ министерства внутреннихъ дѣлъ, готовитъ инженеровъ-электротехниковъ для нуждъ промышленности и правительственной телеграфной и телефонной службы. Курсъ 5-лѣтній.

б) *Среднія* техническія учебныя заведенія имѣютъ задачею подготовку техниковъ, которые могли бы служить помощниками инженеровъ для различныхъ отраслей промышленности. Важнѣйшія изъ нихъ: Красноуфимское промышленное училище готовитъ техниковъ по сельскохозяйственной и горнозаводской спеціальностямъ (число учащихся въ немъ около 300); Коммиссаровское техническое училище въ Москвѣ даетъ среднее техническое образованіе по механическому дѣлу (учащихся около 600 человѣкъ); Казанское промышленное училище съ отдѣленіями химико и механико-техническими; Лодзинское мануфактурное промышленное училище подготовляетъ техниковъ преимущественно по красильному и ткацкому дѣлу, Иркутское промышленное училище и Костромское среднее механико-техническое училище.

Низшія техническія учебныя заведенія подготовляютъ опытныхъ мастеровъ и рабочихъ по различнымъ спеціальностямъ.

II. Земледѣльческія, лѣсныя и сельскохозяйственныя учебныя заведенія имѣютъ своею задачею приготовленіе свѣдущихъ агрономовъ, лѣсничихъ и вообще лицъ, спеціально знакомыхъ съ различными отраслями земледѣлія.

а) Высшихъ сельскохозяйственныхъ учебныхъ заведеній—4: 1) *Московскій сельскохозяйственный институтъ*, учрежденный въ 1894 г. (взамѣнъ и на мѣстѣ существовавшей

ранѣе Петровской земледѣльческой и лѣсной академіи), подраздѣляется на два отдѣленія—сельскохозяйственное и сельскохозяйственно-инженерное. Теоретическій курсъ продолжается въ томъ и другомъ отдѣленіи 4 года.—2) *Лѣсной институтъ* въ С.-Петербургѣ (съ которымъ въ 1863 г. соединенъ Горыгорецкій земледѣльческій институтъ).—3) *Институтъ сельскаго хозяйства и лѣсоводства въ Новой Александріи*, Люблинской губ. (открытъ въ 1869 г.).—4) *Высшіе курсы по винодѣлію* при Императорскомъ Никитскомъ садѣ, въ Крыму (учреждены въ 1894 г. съ цѣлью подготовлять образованныхъ спеціалистовъ по винодѣлію, которые могли бы занимать должности учителей въ винодѣльныхъ учебныхъ заведеніяхъ, а также управлять значительными винодѣльными хозяйствами); учебный курсъ продолжается 2 года; обученіе безплатно.

Эти заведенія находятся въ вѣдѣніи главнаго управленія землеустройства и земледѣлія, кромѣ Института въ Новой Александріи, состоящаго въ вѣдомствѣ министерства народнаго просвѣщенія.

б) Среднія сельскохозяйственныя учебныя заведенія. Въ числѣ ихъ 7 общихъ сельскохозяйственныхъ или земледѣльческихъ училищъ, имѣющихъ цѣлью доставлять учащимся теоретическое и практическое образованіе, потребное для правильнаго веденія сельскаго хозяйства; полный курсъ 6-лѣтній. Далѣе—училище винодѣлія (въ Бессарабіи), землемѣрно-таксаторскіе классы (въ г. Горкахъ), отдѣленіе для приготовленія овцеводовъ-бонитеровъ при Харьковскомъ земледѣльческомъ училищѣ и педагогическіе курсы (при томъ же училищѣ) для подготовленія учителей низшихъ сельскохозяйственныхъ школъ.

в) Низшія сельскохозяйственныя учебныя заведенія. раздѣляются по своимъ спеціальнымъ задачамъ на слѣдующія группы: а) общія сельскохозяйственныя школы; б) по садоводству и огородничеству, в) по молочному хозяйству; г) сельскохозяйственно-ремесленное заведеніе; д) школа овчаровъ; е) женскія школы сельскаго хозяйства и домоводства; ж) практическія школы для обученія рабочихъ. Кромѣ того, при лѣсничествахъ имѣются низшія лѣсныя школы для образованія кондукторовъ и съемщиковъ.

III. Межевыя и топографическія учебныя заведенія имѣютъ своею задачею подготовлять спеціалистовъ по межеванію земли и производству различныхъ работъ по съемкамъ, составленію плановъ и проч. Высшимъ учебнымъ заведеніемъ по этой спеціальности является Константиновскій межевой институтъ въ Москвѣ. Среднее образованіе сообщается въ землемѣрныхъ училищахъ, существующихъ въ количествѣ 5. Всѣ эти заведенія состоятъ въ вѣдомствѣ министерства юстиціи, въ завѣдываніи управленія межевою частью.

IV. Коммерческія учебныя зеведенія сосредоточиваются главнымъ образомъ въ министерствѣ финансовъ (съ 1906 г.— въ министерствѣ торговли). По закону 1894 года всѣ вновь учреждаемыя коммерческія учебныя заведенія состоятъ въ вѣдѣніи этого министерства. 15 апрѣля 1896 года было издано нормальное положеніе о коммерческихъ учебныхъ заведеніяхъ, которое предусматриваетъ четыре типа подобныхъ заведеній: коммерческія училища, торговыя школы, торговые классы и курсы коммерческихъ знаній. Коммерческія училища раздѣляются на семиклассныя, дающія общее и коммерческое образованіе, и трехклассныя, дающія только коммерческое образованіе. Коммерческія училища принадлежатъ къ разряду среднихъ учебныхъ заведеній и имѣютъ цѣлью подготовлять дѣятелей на болѣе отвѣтственныя должности въ крупныхъ торговыхъ и промышленныхъ предпріятіяхъ. Торговыя школы, одноклассныя съ годичнымъ курсомъ и трехклассныя съ трехлѣтнимъ курсомъ, подготовляютъ низшихъ служащихъ въ торгово-промышленныхъ учрежденіяхъ. Торговые классы и курсы коммерческихъ знаній ставятъ себѣ задачею сообщать лицамъ всѣхъ возрастовъ, не моложе однако 12 лѣтъ, преимущественно изъ состоящихъ на службѣ въ торгово-промышленныхъ учрежденіяхъ, познанія по различнымъ предметамъ коммерческой спеціальности, необходимыя въ торговомъ дѣлѣ. Въ зависимости отъ того, на чьи средства содержатся коммерческія учебныя заведенія, послѣднія дѣлятся на общественныя и частныя. Общее завѣдываніе дѣлами общественнаго коммерческаго учебнаго заведенія возлагается на попечительный совѣтъ, состоящій изъ представителей тѣхъ учрежденій

(земствъ, городовъ, сословій, мѣстныхъ обществъ), которыя даютъ средства на содержаніе учебнаго заведенія.

V. Медицинскія учебныя заведенія. Къ нимъ относятся, кромѣ Военно-Медицинской академіи и медицинскихъ факультетовъ, учрежденные для врачей въ Петербургѣ Императорскій Клиническій институтъ Великой Княгини Елены Павловны и въ Москвѣ Бактеріологическій и Гинекологическій институты, ветеринарные институты съ 4-лѣтнимъ курсомъ въ Харьковѣ, Казани, Юрьевѣ и Варшавѣ, 6 гражданскихъ фельдшерскихъ школъ и для женщинъ 4 повивальныхъ института (1 въ Москвѣ) и школы для образованія повивальныхъ бабокъ и фельдшерицъ.

VI. Художественныя и музыкальныя учебныя заведенія съ характеромъ профессіональныхъ заведеній. Важнѣйшія изъ нихъ: 1) Высшее художественное училище въ С.-Петербургѣ при Императорской Академіи Художествъ (осн. въ 1757 г.) съ двумя отдѣленіями: а) живописи и скульптуры и б) архитектуры; при Академіи имѣются педагогическіе курсы для приготовленія учителей рисованія. 2) Училище живописи, ваянія и зодчества въ Москвѣ. 3) Строгановское училище техническаго рисованія въ Москвѣ (осн. въ 1825 г.). 4) Центральное училище техническаго рисованія Бар. Штиглица въ С. Петербургѣ съ нормальною школою и съ рисовальными классами. 5) Рисовальная школа Императорскаго Общества поощренія художествъ въ С.-Петербургѣ (осн. въ 1839 г.). 6) Художественно-промышленная школа имени Н. В. Гоголя съ отдѣломъ керамическихъ производствъ. Существуютъ также 10 художественныхъ и рисовальныхъ школъ въ различныхъ провинціальныхъ городахъ—въ Одессѣ, Воронежѣ, Пензѣ, Вильнѣ, Саратовѣ, Харьковѣ, Кіевѣ 2, Казани и Иваново-Вознесенскѣ. Въ послѣдней подготовляются рисовальщики для ситценабивныхъ и ситцепечатныхъ фабрикъ. Въ селѣ Красномъ на Волгѣ, центрѣ значительнаго кустарнаго производства издѣлій изъ серебра, съ 1897 г. учрежденъ рисовальный классъ, который постепенно преобразованъ въ школу серебрянаго дѣла. Большинство этихъ училищъ открыто въ послѣдніе годы. Низшую степень художественно-учебныхъ заведеній составляютъ вечерніе и воскресные классы, посѣщаемые преимущественно ремеслен-

никами. Они существуютъ въ С.-Петербургѣ, Москвѣ, Томскѣ и др. городахъ и селеніяхъ.

Музыкальное образованіе дается въ слѣдующихъ заведеніяхъ: въ С.-Петербургской и Московской консерваторіяхъ, Варшавскомъ музыкальномъ институтѣ, Придворной пѣвческой капеллѣ, Синодальномъ училищѣ церковнаго пѣнія въ Москвѣ, въ музыкальныхъ училищахъ Императорскаго Русскаго музыкальнаго общества (въ Одессѣ, Кіевѣ, Харьковѣ и Тифлисѣ) и цѣломъ рядѣ частныхъ музыкальныхъ школъ и курсовъ.

VII. Военныя и морскія учебныя заведенія. Для высшаго военнаго образованія служатъ военныя академіи: Николаевская академія генеральнаго штаба, Михайловская артиллерійская академія, Николаевская инженерная академія и Александровская военно-юридическая академія. Затѣмъ слѣдуютъ военныя училища: 4 пѣхотныхъ, одно кавалерійское, одно инженерное и два артиллерійскихъ.—Средними военными учебными заведеніями являются кадетскіе корпуса (ихъ 23) и юнкерскія училища (7 пѣхотныхъ, 2 кавалерійскихъ и 2 казачьихъ).

Высшее морское образованіе даетъ Николаевская морская академія съ четырьмя отдѣленіями (гидрографическое, механическое, кораблестроительное и военно-морское), и Морское инженерное училище въ Кронштадтѣ съ двумя отдѣленіями — кораблестроительнымъ и техническимъ. Существуютъ еще офицерскіе классы—минный и артиллерійскій. Среднимъ учебнымъ заведеніемъ, подготовляющимъ офицеровъ флота, является Морской кадетскій корпусъ, представляющій собою закрытое заведеніе съ тремя общеобразовательными и тремя спеціальными классами.

Для нуждъ торговаго флота учреждаются такъ называемые мореходные классы для приготовленія на званіе шкиперовъ дальняго и каботажнаго плаванія и штурмановъ дальняго и каботажнаго плаванія. Сверхъ того, для подготовленія на званіе шкипера дальняго плаванія на судахъ торговаго флота открыты классы торговаго мореплаванія съ трехлѣтнимъ курсомъ при Одесскомъ коммерческомъ училищѣ и Архангельское торгово-мореходное училище (на мореходномъ отдѣленіи 5-тилѣтній курсъ), а также шкиперскіе курсы

въ городахъ Архангельскѣ и Кеми—по два пятимѣсячныхъ зимнихъ курса.

Ученыя учрежденія.

Подъ названіемъ „ученыхъ учрежденій“ разумѣются такія установленія, которыя имѣютъ своими задачами или спеціальную разработку тѣхъ или другихъ отраслей науки (академіи наукъ, ученыя общества, съѣзды ученыхъ), или содѣйствіе развитію наукъ и образованію путемъ предоставленія занимающимся и интересующимся ими необходимыхъ пособій, матеріаловъ и коллекцій (публичныя библіотеки, музеи).

Академія наукъ. Высшимъ ученымъ установленіемъ въ Россіи является Императорская Академія наукъ. Она учреждена была по мысли Петра Великаго въ 1724 г., а открыта уже послѣ его смерти Екатериною I въ 1725 г. Первоначально Академія предназначалась быть не только ученою корпораціею, но и учебнымъ заведеніемъ (при Академіи учреждена была гимназія). Въ настоящее время Академія наукъ состоитъ изъ трехъ отдѣленій: физико-математическихъ наукъ, русскаго языка и словесности и историческихъ наукъ и филологіи. Въ составъ Академіи входятъ ординарные и экстраординарные академики, адъюнкты, почетные члены и члены-корреспонденты. Академики первыхъ трехъ категорій избираются изъ среды наиболѣе выдающихся русскихъ ученыхъ на соотвѣтственныя каѳедры, къ которымъ пріурочены та или другая спеціальность. Во главѣ Академіи находятся Президентъ и Вице-президентъ, назначаемые Высочайшею властью. Для завѣдыванія различными отраслями управленія Академіи, веденія сношеній Академіи съ правительственными установленіями, иностранными и русскими учеными учрежденіями и лицами и т. д. состоитъ непремѣнный секретарь, избираемый изъ среды академиковъ. При Академіи имѣются: библіотека, музеи: зоологическій, ботаническій, минералогическій, антропологическій, этнографическій и азіатскій, мюнцъ-кабинетъ, физическая и химическая лабораторіи. Музеи Академіи наукъ являются не

только ученою принадлежностью ея, но и публичными учрежденіями, открытыми какъ для обозрѣнія публики, такъ и для занятій ученыхъ, не находящихся въ составѣ Академіи и желающихъ пользоваться собранными въ нихъ коллекціями. Въ непосредственномъ вѣдѣніи Академіи находится главная астрономическая обсерваторія въ Пулковѣ. Кромѣ научныхъ занятій каждаго по своей спеціальности, на обязанности академиковъ лежитъ разсмотрѣніе и оцѣнка сочиненій, представляемыхъ въ Академію на конкурсы по присужденію почетныхъ отзывовъ и премій, учреждаемыхъ государственными и общественными учрежденіями и частными лицами, въ цѣляхъ поощренія научныхъ и литературныхъ работъ по разнымъ отдѣламъ знаній (важнѣйшія изъ премій—Уваровская, Макаріевская, Пушкинская, Петра Великаго).

Ученыя общества, группирующія въ своемъ составѣ представителей той или другой спеціальности, являются однимъ изъ главныхъ факторовъ разработки наукъ и распространенія научныхъ знаній. Первое ученое общество въ Россіи было основано еще въ XVIII ст. при Московскомъ университетѣ, подъ названіемъ „Вольное Россійское Собраніе“, съ цѣлью разработки русскаго языка и отечественной исторіи. Въ началѣ XIX ст. возникаютъ при томъ же университетѣ существующія до сихъ поръ—Общество исторіи и древностей россійскихъ (въ 1804 г.), Общество испытателей природы (1805 г.). Общество любителей россійской словесности (1811 г.). Особенно успѣшно стали развиваться ученыя общества послѣ изданія университетскаго устава 1863 г., который предоставилъ университетамъ право учреждать, съ разрѣшенія министра народнаго просвѣщенія, ученыя общества. Университеты широко воспользовались этимъ правомъ, и при каждомъ изъ нихъ въ послѣдующіе годы возникли ученыя общества по разнымъ спеціальностямъ (физическія, химическія, минералогическія, историческія, юридическія, медицинскія и др.). Изъ числа ученыхъ обществъ, не состоящихъ при университетахъ, особенно успѣшное и плодотворное развитіе получили Императорское Русское Географическое Общество (сущ. съ 1845 г.), Императорское Техническое Общество, Императорское Историческое Общество

(съ 1873 г.); послѣднимъ издано большое количество очень цѣнныхъ матеріаловъ по исторіи Россіи.

Съѣзды ученыхъ. Въ тѣсной связи съ учеными обществами стоятъ съѣзды ученыхъ, устраиваемые періодически въ различныхъ научныхъ центрахъ, съ цѣлью дать представителямъ извѣстной отрасли знаній возможность непосредственнаго обмѣна мыслей и установленія болѣе тѣснаго общенія между собою. Иниціатива устройства въ Россіи перваго съѣзда ученыхъ принадлежитъ профессорамъ-натуралистамъ Кіевскаго университета; первый съѣздъ естествоиспытателей состоялся въ Кіевѣ 1861 г., но въ очень ограниченныхъ размѣрахъ. Въ 1867 г. издано было положеніе комитета министровъ объ устройствѣ въ университетскихъ городахъ періодическихъ съѣздовъ естествоиспытателей при содѣйствіи министерства народнаго просвѣщенія. Первый такой съѣздъ состоялся въ С.-Петербургѣ въ 1867—68 гг. Въ послѣдніе годы организуются періодическіе съѣзды археологовъ, а также русскихъ врачей въ память знаменитаго хирурга проф. Н. И. Пирогова. Въ 1875 году въ Москвѣ состоялся первый съѣздъ русскихъ юристовъ; до сихъ поръ онъ остается пока и единственнымъ, такъ какъ попытки организаціи второго такого съѣзда не получали разрѣшенія администраціи.

Публичныя библіотеки, какъ доступныя всѣмъ желающимъ собранія большого количества книгъ и другихъ печатныхъ, а нерѣдко и рукописныхъ матеріаловъ, являются однимъ изъ важныхъ научныхъ и образовательныхъ учрежденій. Первое мѣсто въ ряду такихъ учрежденій въ Россіи занимаетъ Императорская Публичная Библіотека въ С.-Петербургѣ. Она открыта для публики въ 1810 г., при чемъ основаніемъ для нея послужила взятая въ 1794 г., въ качествѣ военной добычи въ Варшавѣ, библіотека (въ количествѣ до 300.000 томовъ), основанная граф. Залусскимъ. Въ 1812 г., вслѣдствіе ожидавшагося нашествія на Петербургъ французскихъ войскъ, библіотека была поспѣшно увезена въ Олонецкую губернію, при чемъ многія книги были потеряны и расхищены. По возвращеніи библіотеки въ Петербургъ, она снова въ 1814 году сдѣлана публичною, но въ теченіе долгаго времени не представляла достаточныхъ удобствъ.

Съ 1850 г., благодаря энергіи новаго директора, графа М. А. Корфа, Публичная библіотека вступаетъ въ блестящій періодъ своего развитія и мало-по-малу дѣлается однимъ изъ замѣчательнѣйшихъ учрежденій этого рода въ Европѣ, какъ по богатству своихъ собраній, такъ и по удобствамъ, предоставляемымъ занимающимся въ ней. Въ настоящее время число печатныхъ книгъ на русскомъ и иностранныхъ языкахъ превышаетъ 1.500.000 томовъ. Особенно богатъ отдѣлъ русскихъ книгъ, что обезпечивается обязательнымъ по закону доставленіемъ въ публичную библіотеку всѣхъ печатающихся въ Россіи изданій. Весьма цѣннымъ является также отдѣлъ рукописей, постоянно пополняющійся новыми пріобрѣтеніями и пожертвованіями. Въ 1897 г. увеличены средства, отпускаемыя на библіотеку, какъ по пріобрѣтенію новыхъ книгъ, рукописей и пр., такъ и по вознагражденію служащихъ въ ней.

Богатая библіотека Академіи наукъ также должна быть отнесена къ числу публичныхъ. Затѣмъ слѣдуетъ весьма богатая библіотека бывшаго II Отдѣленія Собственной Его Императорскаго Величества Канцеляріи, а нынѣ—Государственной Канцеляріи. Въ ней особенною полнотою отличаются отдѣлы по законодательству русскому и иностранному, а также по разнымъ отраслямъ юридическихъ и политическихъ наукъ. Къ числу публичныхъ библіотекъ Петербурга можетъ быть отнесена также библіотека Главнаго штаба, открытая съ 1875 г. для пользованія всѣхъ военнослужащихъ и лицъ, занимающихся учеными трудами.

Въ Москвѣ наиболѣе богатою публичною библіотекою является библіотека Румянцевскаго музея (перевезенная въ Москву въ 1861 г.), образовавшаяся изъ библіотеки государственнаго канцлера графа Н. П. Румянцева, пожертвовавшаго ее съ тѣмъ, чтобы она была сдѣлана публичною. Въ ней весьма богаты отдѣлы рукописей и русскихъ книгъ (послѣднія обязательно доставляются въ библіотеку).

Съ 1830-хъ годовъ возникаютъ публичныя библіотеки въ провинціальныхъ городахъ, главнымъ образомъ при губернскихъ статистическихъ комитетахъ. Въ послѣднія десятилѣтія, во многихъ крупныхъ городахъ возникли городскія общественныя библіотеки, изъ которыхъ нѣкоторыя

(напр. въ Харьковѣ, Одессѣ) достигли весьма значительнаго развитія.

Музеи. Аналогичное съ публичными библіотеками значеніе для научнаго развитія и для распространенія народнаго образованія имѣютъ публичные музеи или открытыя для публики коллекціи замѣчательныхъ предметовъ по различнымъ отраслямъ наукъ и искусствъ. Важнѣйшими изъ нихъ являются въ С.-Петербургѣ:—Императорскій Эрмитажъ, музей при Академіи художествъ, музей Императора Александра III (открытый въ 1898 г. и представляющій богатое собраніе произведеній русскаго искусства), Сельскохозяйственный музей, Педагогическій музей военно-учебныхъ заведеній, упомянутые выше музеи при Академіи наукъ; въ Москвѣ Румянцевскій публичный музей, Императорскій Историческій музей (имѣющій цѣлью служить наглядною исторіею главныхъ эпохъ русскаго государства и содѣйствовать распространенію свѣдѣній по русской исторіи), Политехническій музей прикладныхъ знаній, Художественно-Промышленный музей.

Въ провинціальныхъ городахъ въ послѣднія десятилѣтія возникло значительное число музеевъ, представляющихъ собою болѣе или менѣе цѣнныя собранія мѣстныхъ древностей.

VIII. ОБЩЕСТВЕННОЕ ПРИЗРѢНІЕ И БЛАГОТВОРИТЕЛЬНОСТЬ [1].

Очеркъ развитія призрѣнія бѣдныхъ. — Право на помощь. — Роль государства въ области призрѣнія бѣдныхъ. — Частная благотворительность. — Мѣры государства. — Эпоха репрессивно-полицейскихъ мѣръ. — Зарожденіе общественнаго призрѣнія въ Англіи и во Франціи. — Основныя черты современнаго положенія общественнаго призрѣнія. — Обязательное и факультативное призрѣніе.

Эльберфельдская система.—Ея сущность, организація и результаты.— Рабочія колоніи и продовольственныя станціи въ Германіи. — Ихъ цѣль, устройство и значеніе. — Объединеніе частной бларотворительности и ея взаимодѣйствіе съ общественнымъ призрѣніемъ. — Charity Organisation Society. — Office central des oeuvres charitables. — Der deutscher Verein für Armenpflege.

Историческій очеркъ призрѣнія бѣдныхъ въ Россіи. — Древній періодъ. — Указъ царя Ѳеодора Алексѣевича. — Эпоха Петра Великаго. — Регламенты Главному Магистрату и Духовной Коллегіи. — Мѣры противъ нищенства. — Эпоха Екатерины II. — Воспитательные дома. — Приказы общественнаго призрѣнія. — Ихъ задачи, организація и дѣятельность. — Земство и общественное призрѣніе. — Пересмотръ законодательства объ общественномъ призрѣніи. — Призрѣніе бѣдныхъ у крестьянъ. — Современное состояніе его, его нужды. — Городскія попечительства о бѣдныхъ въ Москвѣ. — Организація ихъ и дѣятельность; значеніе попечительствъ.

Развитіе частной благотворительности въ Россіи. — Благотворительныя вѣдомства. — Вѣдомство учрежденій Императрицы Маріи. — Попечительство о слѣпыхъ. — Императорское Человѣколюбивое Общество. — Россійское Общество Краснаго Креста. — Попечительство о трудовой помощи.

Очеркъ развитія призрѣнія бѣдныхъ.—Вопросъ о раціональномъ устройствѣ призрѣнія бѣдныхъ принадлежитъ къ числу труднѣйшихъ вопросовъ общественной жизни и

[1] E. Loening, Armenwesen (Schönberg's Handbuch der politischen Oekonomie, 4 Aufl., Tüb. 1898, т. III, стр. 394—470). — П. Ашроттъ. При-

управленія. Длинный рядъ законодательныхъ предписаній и литературныхъ памятниковъ различныхъ эпохъ и разныхъ народовъ краснорѣчиво свидѣтельствуетъ о тѣхъ усиліяхъ, которыя были направляемы къ отысканію лучшихъ способовъ борьбы съ бѣдностью.

Призрѣніе бѣдныхъ составляетъ, въ сущности, лишь часть общаго соціальнаго вопроса. Тогда какъ въ область этого послѣдняго входятъ основные вопросы самой общественной организаціи, подъ призрѣніемъ бѣдныхъ разумѣютъ обыкновенно систему мѣръ, имѣющихъ своею задачею организовать возможно лучшую помощь бѣднымъ при наличности данныхъ общественныхъ и экономическихъ условій. Но и въ этой болѣе простой формѣ вопросъ о мѣрахъ помощи бѣднымъ вызываетъ до сихъ поръ довольно сильныя разногласія. Что неимущіе заслуживаютъ помощи и что она должна быть оказываема, въ этомъ согласны болѣе или менѣе всѣ. Даже Мальтусъ, который такъ сильно нападалъ на законы о бѣдныхъ въ Англіи и выражалъ убѣжденіе, что если бы этихъ законовъ не было вовсе, то „средній уровень народнаго благосостоянія въ Англіи былъ бы значительно выше“,—даже онъ находилъ всетаки, что, при извѣстныхъ обстоятельствахъ, „гуманность и истинная политика повелительно требуютъ, чтобы бѣдные получили

зрѣніе бѣдныхъ въ Англіи. Пер. съ нѣм. Спб. 1901. — Т. Фауль. Призрѣніе бѣдныхъ въ Англіи. Пер. съ англ. Спб. 1899. — E. Münsterberg. Die deutsche Armengesetzgebung. Lpzg. 1887. — F. Reitzenstein Armengesetzgebung Frankreichs. Lpzg. 1884. — Gory, Dérouin et Worms. Traité théorique et pratique d'assistance publique. Par. 1900 (два тома). — В. Рошеръ. Система призрѣнія бѣдныхъ и мѣропріятій противъ бѣдности. Пер. съ нѣм. Черкасы, 1899. — Э. Мюнстербергъ. Призрѣніе бѣдныхъ. Пер. съ нѣм. Спб. 1900. — П. И. Георгіевскій. Призрѣніе бѣдныхъ и благотворительность. Спб. 1894. — В. А. Гагенъ. Право бѣднаго на призрѣніе. Томъ I. Исторія и современное положеніе законодательства объ обязательномъ призрѣніи бѣдныхъ въ Германіи, Франціи и Англіи. Спб. 1907. — П. Ганзенъ. Трудовая помощь въ Скандинавскихъ государствахъ. Спб. 1899. — Поліанъ. Нищенствующій Парижъ. Спб. 1898. — Ульгорнъ. Христіанская благотворительность въ древней церкви. Пер. съ нѣм. Спб. 1899. — А. Горовцовъ. Трудовая помощь, какъ средство призрѣнія бѣдныхъ. Спб. 1901. — Общественное и частное призрѣніе въ Россіи. Изданіе Главнаго управленія по дѣламъ мѣстнаго хозяйства. Спб. 1907.

всю ту помощь, какую природа вещей позволяетъ имъ дать". Вообще же это право бѣдняка на помощь признается болѣе категорически. Вотъ, напр., какъ формулируетъ его Д. С. Милль: „Независимо отъ всякихъ метафизическихъ взглядовъ на сущность нравственоости или общественнаго союза, каждый согласится, что люди должны помогать другъ другу, что обязанность эта тѣмъ сильнѣе, чѣмъ настоятельнѣе нужда; а никому помощь не нужна такъ настоятельно, какъ умирающему съ голода. Поэтому право на пособіе, проистекающее изъ крайней бѣдности, есть одно изъ сильнѣйшихъ правъ, какія только могутъ существовать, и вотъ почему для людей, столь сильно нуждающихся въ помощи, долженъ быть устроенъ самый вѣрный способъ полученія ея, какой только можетъ быть созданъ общественными мѣрами".

Но если право бѣдняка на помощь не вызываетъ особыхъ разногласій, то далеко нельзя сказать того же относительно способовъ оказанія этой помощи. Главный предметъ споровъ и пререканій въ этомъ отношеніи составляетъ роль государства въ области призрѣнія бѣдныхъ,—вопросъ о томъ, должно ли государство вмѣшиваться въ это дѣло и регулировать его, или же оно должно всецѣло предоставить его заботамъ частной иниціативы, частной благотворительности? Противники вмѣшательства государства отрицаютъ за нимъ способность, а слѣдовательно и право брать на себя регулированіе этихъ мѣръ. По ихъ убѣжденію, государственная система обязательнаго призрѣнія, развивая въ людяхъ увѣренность въ полученіи помощи, вмѣстѣ съ тѣмъ парализируетъ энергію труда и стремленіе къ самостоятельности, развиваетъ непредусмотрительность. Въ виду этого они признаютъ систему обязательнаго призрѣнія пагубною и находятъ, что заботы о бѣдныхъ должны быть предоставлены исключительно свободной дѣятельности частныхъ лицъ и церкви.

Однако, этимъ соображеніямъ основательно противопоставляютъ указаніе на то, что недостатки системы обязательнаго призрѣнія большею частью не присущи ей, какъ таковой, и говорятъ не противъ самаго принципа, а лишь противъ извѣстныхъ способовъ его примѣненія. Они могутъ

быть устранены лучшей организаціей дѣла, при которой разумно и вовремя оказанное пособіе можетъ не усыпить, а наоборотъ, возбудить энергію, укрѣпить ее, а не ослабить. Безнадежность часто бываетъ гибильнѣе для человѣка, чѣмъ расчетъ на вѣрную помощь въ трудную минуту. Къ тому же указаніе на частную и церковную благотворительность, какъ на единственно раціональную систему вспомоществованія бѣднымъ, находится въ явномъ противорѣчіи съ убѣдительными данными прошлой исторіи призрѣнія, которая свидѣтельствуетъ именно о недостаточности и неудовлетворительности исключительнаго господства системы частной благотворительности.

Въ теченіе многихъ вѣковъ и повсемѣстно дѣло призрѣнія бѣдныхъ всецѣло находилось въ рукахъ частной инціативы и, главнымъ образомъ, церкви, духовенства, на помощь которому охотно приходило общество. Безъ малѣйшаго желанія умалить заслуги церкви въ этомъ дѣлѣ, нельзя—въ виду несомнѣнныхъ данныхъ исторіи—не признать того факта, что она оказалась безсильною въ борьбѣ съ нищетою. Мало того, средневѣковая церковная система призрѣнія, покоясь исключительно на религіозно-нравственныхъ началахъ и не принимая въ соображеніе общественнаго значенія многихъ условій, нерѣдко доводила до крайности практику безусловнаго милосердія и сама распложала нищенство путемъ поощренія разныхъ формъ праздности и тунеядства. Опираясь болѣе на букву, чѣмъ на внутренній смыслъ евангельскихъ предписаній о милосердіи, духовенство, а подъ его вліяніемъ и свѣтское общество того времени, были убѣждены, что существованіе бѣдности и нищеты на землѣ прямо даже входитъ въ планы Провидѣнія для того, чтобы доставить людямъ возможность смягчать гнѣвъ Божій добровольнымъ подаяніемъ. Нищенство въ теченіе долгаго времени считалось какъ бы соціальною необходимостью, и видъ бродящихъ по улицамъ и дорогамъ калѣкъ, слѣпыхъ, просящихъ подаяніе, ни въ комъ не вызывалъ смущенія. При желаніи они легко находили себѣ пріютъ въ массѣ монастырей, госпиталей и богадѣленъ, созданныхъ въ эпоху наибольшаго религіознаго одушевленія. Эта терпимость, въ связи съ легкостью пройти всюду

въ костюмѣ нищаго, останавливаясь для ночлега въ богадѣльняхъ и монастыряхъ, въ концѣ концовъ породила массу злоупотребленій. Мало-по-малу начало создаваться профессіональное нищенство, явился какъ бы особый классъ людей, предававшихся праздности и дѣлавшихъ нищенство регулярнымъ занятіемъ, подъ прикрытіемъ всевозможныхъ хитростей и уловокъ. Одни притворялись калѣками, употребляя различныя снадобья, вызывавшія у нихъ признаки мнимыхъ болѣзней; другіе скитались въ качествѣ несчастныхъ паломниковъ, шедшихъ къ какому-нибудь святому для исцѣленія отъ какой-либо неизлечимой болѣзни; третьи подъ мантіей пилигрима скрывали свою лѣнь и бродили цѣлыми бандами, нагло требуя себѣ подаянія. Такимъ образомъ, частная благотворительность въ этой формѣ безразборчиваго милосердія сама являлась факторомъ развитія нищенства и бродяжничества. Въ этомъ признаются даже такіе изслѣдователи, которыхъ никакъ нельзя заподозрить въ пристрастномъ отношеніи къ роли церкви. Такъ, напр., англійскій писатель XVII в. Фуллеръ (Church History, 1656 г.), описавъ гостепріимство и милосердіе средневѣковыхъ аббатствъ, говоритъ: „Нѣкоторые замѣтятъ, что это гостепріимство было ложнымъ милосердіемъ, давая помощь безъ разбора тѣмъ, кто въ ней не нуждается, и тѣмъ, кто ея не заслуживаетъ. Да, эти аббатства дѣйствительно кормили тѣхъ бѣдныхъ, которыхъ они сами же создавали. И мы можемъ замѣтить, что именно тѣ мѣста, гдѣ расположены были большіе монастыри, были наиболѣе переполнены бѣднымъ людомъ, какъ будто нищенство есть неотъемлемая ихъ принадлежность“.

Крайности указанной системы призрѣнія вызвали противъ нея реакцію, выразителемъ которой явилось государство въ лицѣ правительства, а также и свѣтское общество въ лицѣ городскихъ общинъ. Они мало-по-малу сосредоточиваютъ въ своихъ рукахъ дѣло призрѣнія неимущихъ, которое становится понемногу однимъ изъ необходимыхъ предметовъ управленія. Но прежде чѣмъ правительства и городскія корпораціи выступаютъ съ положительными мѣрами призрѣнія, проходитъ значительный періодъ времени, характеризующійся преобладаніемъ и даже исключительнымъ господствомъ мѣръ отрицательныхъ. Это—эпоха борьбы

съ нищенствомъ пріемами полицейско-репрессивными, — эпоха, которую западно-европейскія государства пережили въ XIV—XVI вѣкахъ. Если мы обратимся, напримѣръ, къ Франціи и Англіи того времени, то увидимъ большое сходство въ пріемахъ борьбы въ той и другой странѣ. Во Франціи наиболѣе раннимъ распоряженіемъ правительственной власти противъ нищихъ считаются мѣры, изложенныя въ ордонансѣ 1350 года. Нищимъ и бродягамъ, шатающимся по Парижу, этотъ ордонансъ предписываетъ въ теченіе трехъ дней найти себѣ какое-нибудь занятіе или же оставитъ городъ и его окрестности; тѣмъ, которые, по прошествіи этого срока, снова будутъ найдены безъ дѣла и просящими милостыню, угрожаетъ четырехдневное заключеніе въ тюрьмѣ; въ случаѣ вторичнаго неповиновенія предписаніямъ виновные выставляются къ позорному столбу; уличеннымъ въ третій разъ выжигаютъ на лбу клеймо раскаленнымъ желѣзомъ и затѣмъ подвергаютъ ихъ изгнанію. Около того же времени начинаются и въ Англіи мѣры борьбы съ нищенствомъ путемъ жестокаго преслѣдованія нищихъ тюремнымъ заключеніемъ, суровыми наказаніями, изгнаніемъ... Мало-по-малу, въ обѣихъ странахъ составилось обширное законодательство по преслѣдованію нищенства, но опытъ все болѣе убѣждалъ въ непригодности однѣхъ респрессивныхъ мѣръ и въ необходимости выступить съ мѣрами положительнаго характера.

Начало новой политики въ дѣлѣ призрѣнія слѣдуетъ отнести къ половинѣ XVI вѣка. Наиболѣе рѣшительно она сказалась въ Англіи, гдѣ уже къ началу XVII вѣка заложены были прочныя основы государственной системы призрѣнія бѣдныхъ. Первымъ шагомъ на этомъ пути было стремленіе регулировать нищенство съ установленіемъ строгаго различія между дѣйствительно нуждающимися въ помощи и ея незаслуживающими. Такъ, статутъ Генриха VIII 1531 г., возобновляя суровыя мѣры преслѣдованія бродягъ и нищихъ. способныхъ къ труду, съ другой стороны, даетъ шерифамъ и мировымъ судьямъ предписаніе—старательно розыскивать всѣхъ престарѣлыхъ и больныхъ бѣдныхъ, живущихъ милостынею, и выдавать имъ позволеніе просить милостыню въ опредѣленныхъ мѣстахъ, на основаніи осо-

баго удостовѣренія. Далѣе, статутъ 1563 г. уже прямо возлагаетъ на приходы отвѣтственность за содержаніе ихъ бѣдныхъ и предписываетъ имъ наблюдать, чтобы неспособные къ труду получали изъ добровольныхъ подаяній достаточное вспомоществованіе и не были вынуждены жить бродяжничествомъ и прошеніемъ милостыни; съ другой стороны, приходъ обязанъ наблюдать, чтобы способные къ труду получали работу настолько достаточную, чтобы они могли жить своимъ трудомъ. Приходъ, не исполняющій этихъ предписаній, подвергается денежному штрафу. Этотъ же статутъ дѣлаетъ попытку упорядочить поступленіе „добровольныхъ подаяній". Мѣстныя власти, а также церковные старосты, должны ходить съ кружками каждое воскресенье и каждый праздникъ и собирать подаянія отъ жителей; священники же должны уговаривать прихожанъ быть щедрыми въ своихъ приношеніяхъ. Этотъ же статутъ воспрещаетъ также подаяніе милостыни нищимъ подъ угрозою штрафа въ размѣрѣ въ 10 разъ большемъ противъ поданнаго.

Указанныя постановленія акта 1536 г. заключаютъ въ себѣ зародыши основныхъ элементовъ будущей системы призрѣнія, окончательно сложившейся подъ дѣйствіемъ знаменитаго акта Елизаветы 1601 года. Въ промежуткѣ между этими двумя датами изданъ былъ рядъ новыхъ актовъ, обезпечившихъ послѣдовательное развитіе указанныхъ зародышей. Не вдаваясь въ детали, отмѣтимъ однако весьма любопытный процессъ постепеннаго превращенія „добровольныхъ подаяній" (актъ 1536 г.) въ налогъ въ пользу бѣдныхъ, установленный въ 1601 году. Заботясь объ усиленіи приходскаго фонда, законодательство (въ 1551 г.) повелѣваетъ назначить въ каждомъ приходѣ двухъ или болѣе сборщиковъ подаяній. На ихъ обязанность, кромѣ веденія записей приношеній и списковъ бѣдныхъ, возлагается— „учтиво побуждать и увѣщевать прихожанъ дѣлать взносы, смотря по ихъ средствамъ"; въ случаѣ же, если эти увѣщанія останутся безъ дѣйствія, сборщики подаяній должны обратиться къ мѣстному епископу, чтобы онъ оказалъ вліяніе на упрямцевъ, отказывающихся вносить свою лепту. Черезъ нѣсколько лѣтъ новая законодательная мѣра (1563 г.) предписываетъ, въ случаѣ безуспѣшности увѣщаній епископа,

приглашать лицъ, „упорно отказывающихся дѣлать взносы“, къ мировымъ судьямъ, которые, опять-таки послѣ „учтиваго убѣжденія“, опредѣляютъ, по своему усмотрѣнію, сумму, которую эти лица обязаны вносить въ приходскій фондъ. Черезъ нѣсколько лѣтъ является новый законъ (1572 г.), который устраняетъ вмѣшательство епископа и даетъ мировымъ судьямъ непосредственно право назначать размѣръ еженедѣльныхъ взносовъ для лицъ, отказывающихся дѣлать „добровольныя приношенія“. Послѣ этого оставалось сдѣлать еще новый шагъ на томъ же пути, и взамѣнъ „добровольныхъ подаяній“ и принудительныхъ взносовъ появляется общеобязательный налогъ въ пользу бѣдныхъ, впервые установленный актомъ 1601 года. Такую же послѣдовательность можно было бы установить и по другимъ элементамъ будущей системы призрѣнія—относительно органовъ призрѣнія, запасовъ, необходимыхъ для работъ, и пр.

Актъ 1601 г. окончательно создалъ въ Англіи систему организованнаго государственнаго призрѣнія, установивъ главныя ея основы: органы призрѣнія; средства, въ видѣ налога, идущаго на покрытіе расходовъ по призрѣнію: самые способы или мѣры призрѣнія. Послѣдующіе десятилѣтія и вѣка внесли много новаго въ англійское законодательство о бѣдныхъ, но въ основѣ его до сихъ поръ продолжаютъ лежать коренные принципы акта 1601 года.

Историки общественнаго быта Англіи съ большою убѣдительностью показали, что на такое развитіе ея законодательства о бѣдныхъ сильно повліяла реформація и, въ частности, секуляризація монастырскихъ имуществъ при Генрихѣ VIII: лишивъ церковь возможности продолжать свою дѣятельность въ области призрѣнія бѣдныхъ, государство силою вещей было вынуждено принять на себя заботы о нихъ. Это, конечно, вполнѣ основательное соображеніе, но не этимъ однимъ слѣдуетъ объяснять принятіе государствомъ болѣе дѣятельной роли въ области призрѣнія. Во Франціи реформація не получила торжества, католическая церковь сохранила свою силу и богатыя имущества ея не были конфискованы. Тѣмъ не менѣе, мы и тамъ видимъ переломъ въ строѣ призрѣнія, выразившійся въ замѣнѣ системы церковной системою свѣтскою и въ заботахъ госу-

дарства о положительныхъ мѣрахъ призрѣнія, хотя онѣ и получили иное направленіе, чѣмъ въ Англіи, вслѣдствіе глубокихъ различій въ учрежденіяхъ и нравахъ той и другой страны.

Въ теченіе XVI вѣка и во Франціи въ дѣло призрѣнія все болѣе проникаетъ элементъ свѣтскій. Въ разныхъ мѣстахъ ея за это дѣло энергически принимаются органы городского управленія. Они издаютъ свои регламенты въ интересахъ борьбы съ нищенствомъ и создаютъ въ средѣ своей, при участіи городского населенія, особыя учрежденія, ставящія себѣ задачею болѣе или менѣе правильную организацію помощи бѣднымъ. Чуть не повсемѣстно органы городского управленія вступаютъ въ конфликты съ духовенствомъ и нерѣдко принимаютъ отъ него въ свои руки всю администрацію различныхъ благотворительныхъ учрежденій. Въ этомъ отношеніи рука объ руку съ городскими управленіями дѣйствуетъ и королевское правительство. Уже въ первой половинѣ XVI вѣка длинный рядъ эдиктовъ и ордонансовъ Франциска I имѣетъ въ виду произвести коренную реформу въ управленіи госпиталями, богадѣльнями и другими видами благотворительныхъ заведеній. Необходимость ея вызывалась злоупотребленіями духовенства въ безконтрольномъ завѣдываніи этими заведеніями; и вотъ королевская власть устанавливаетъ тщательный контроль, который ввѣряется свѣтскимъ лицамъ—представителямъ центральнаго правительства и мѣстныхъ органовъ городского управленія. Любопытно, что одновременно съ Англіей во Франціи также дѣлаются попытки къ устройству приходскаго призрѣнія и даже принимаются мѣры къ установленію регулярныхъ сборовъ въ пользу бѣдныхъ (эдикты 1533, 1544 и 1551 г.). Но эти мѣры не привились во Франціи, что объясняется болѣе слабымъ развитіемъ въ ней зачатковъ мѣстнаго самоуправленія. Какъ-бы то ни было, съ XVI вѣка и во Франціи дѣло призрѣнія бѣдныхъ сосредоточивается въ рукахъ государства и становится одною изъ важныхъ отраслей управленія, особенно въ эпоху наибольшаго усиленія центральной власти при Людовикѣ XIV.

Съ тѣхъ поръ участіе государства сдѣлалось характерною чертою въ устройствѣ призрѣнія почти во всѣхъ за-

падно-европейскихъ странахъ. Предѣлы и формы этого участія подвергались съ теченіемъ времени различнымъ модификаціямъ, болѣе или менѣе существеннымъ, въ зависимости отъ измѣнявшихся воззрѣній на задачи правительства и отъ успѣховъ въ изученіи и пониманіи общественныхъ явленій.

Общею характеристическою особенностью современнаго положенія общественнаго призрѣнія по сравненію съ предшествующими эпохами является преобладаніе болѣе ограниченнаго и болѣе опредѣленнаго взгляда на задачи общественнаго призрѣнія. Прежде въ мѣрахъ призрѣнія нерѣдко видѣли средство искоренить самое явленіе бѣдности; теперь же въ нихъ никто не усматриваетъ панацеи противъ нищеты, борьба съ которою возможна лишь при посредствѣ сложной системы мѣропріятій экономической политики, направленныхъ къ общему подъему матеріальнаго благосостоянія народа. Мѣры призрѣнія могутъ имѣть значеніе лишь палліатива въ сферѣ соціальныхъ невзгодъ. Отъ этого однако нимало не уменьшается ихъ необходимость, которая оказывается тѣмъ сильнѣе, чѣмъ медленнѣе идетъ процессъ поднятія общаго экономическаго уровня. Д-ръ Мюнстербергъ, одинъ изъ наиболѣе авторитетныхъ писателей по вопросамъ общественнаго призрѣнія и видный практическій дѣятель въ этой сферѣ (онъ стоитъ во главѣ управленія призрѣніемъ въ Берлинѣ, а раньше управлялъ этимъ дѣломъ въ Гамбургѣ), говоря о соотношеніи между общественнымъ призрѣніемъ и общими мѣрами поднятія благостоянія, замѣчаетъ: „призрѣніе бѣдныхъ между мѣрами попеченія о благосостояніи населенія занимаетъ безусловно послѣднее мѣсто, и этого не слѣдуетъ ни на минуту упускать изъ вида. Оно должно заниматься лишь тѣми, кого попечительныя мѣропріятія общаго характера не могли спасти отъ впаденія въ нужду и кто ни собственными силами, ни съ помощью семьи и другихъ близкихъ, обязанныхъ ему помочь лицъ, не можетъ предотвратить грозящую ему нищету. Само собою разумѣется, что мы въ настоящее время не можемъ даже предвидѣть наступленія того момента, когда призрѣніе стало бы излишнимъ. Поэтому-то во всѣхъ культурныхъ странахъ создалась цѣлая, болѣе или менѣе

обширная система мѣръ по призрѣнію бѣдныхъ, при чемъ характернымъ для этого призрѣнія является въ настоящее время то, что оно не опирается исключительно только на частную благотворительность, но привлекаетъ всѣ общественныя корпораціи, государство и общину".

Въ отношеніи къ устройству призрѣнія бѣдныхъ большинство культурныхъ государствъ могутъ быть раздѣлены на двѣ группы. Въ германскихъ и англо-саксонскихъ странахъ, въ Англіи, Соединенныхъ Штатахъ, въ Германіи, въ Скандинавскихъ государствахъ и въ нѣмецкихъ кантонахъ Швейцаріи призрѣніе бѣдныхъ носитъ характеръ обязательный; въ основѣ лежитъ обязанность общинныхъ учрежденій предоставлять нуждающимся жителямъ необходимую помощь и поддержку. Въ противоположность этому въ романскихъ странахъ, во Франціи, въ Италіи, Бельгіи, въ большей части французской Швейцаріи и Эльзасѣ и Лотарингіи господствуетъ система такъ называемаго факультативнаго призрѣнія. Въ этихъ странахъ призрѣніе не составляетъ обязанности ни государства, ни общинъ, но въ нѣкоторыхъ изъ нихъ въ послѣднее время и государство, и общины начали принимать все большее участіе въ осуществленіи задачъ призрѣнія. Такъ, во Франціи уже признается обязательность призрѣнія въ отношеніи къ нѣкоторымъ категоріямъ нуждающихся—дѣтямъ, душевно-больнымъ, призрѣніе которыхъ составляетъ обязанность департаментовъ, а законъ 1893 года возложилъ и медицинское призрѣніе на общины, сдѣлавъ обязательною даровую медицинскую помощь нуждающимся больнымъ. Наконецъ, особенно важное значеніе должно быть признано за закономъ 14 іюля 1905 года „объ обязательномъ призрѣніи престарѣлыхъ, немощныхъ и неизлечимыхъ, не имѣющихъ средствъ къ существованію". Устраняя понятіе *права* на призрѣніе, онъ однако провозглашаетъ *обязательность* призрѣнія для государства, департаментовъ и коммунъ, создавая систему нормъ, обезпечивающихъ осуществленіе обязательнаго призрѣнія органами коммунальнаго, департаментскаго и государственнаго управленія [1].—Съ другой стороны, въ Бельгіи,

[1] Основное положеніе закона 1905 года выражено слѣдующимъ образомъ въ 1-й статьѣ его: „Каждый французъ, не имѣющій средствъ къ жизни,

по закону 1891 г., на помощь благотворительнымъ учрежденіямъ и госпиталямъ, при недостаточности ихъ средствъ, должна приходить община; при этомъ въ Бельгіи для цѣлей призрѣнія созданъ особый фондъ (fond commun), который пополняется взносами государства и отдѣльныхъ провинцій.

Преобладающею чертою устройства призрѣнія бѣдныхъ является широкое примѣненіе принципа децентрализаціи. Главная дѣятельная роль принадлежитъ органамъ мѣстнаго управленія, коммунальнымъ учрежденіямъ, при чемъ однако все болѣе развивается сознаніе важности обезпечить средства наблюденія, контроля и руководительства надъ управленіемъ призрѣнія. Наиболѣе законченное и планомѣрное развитіе заботы о центральномъ управленіи призрѣнія получили въ Англіи. Первоначально органъ такого управленія былъ созданъ на-время, со спеціальною задачею озаботиться проведеніемъ въ жизнь реформы 1834 года въ области общественнаго призрѣнія. Назначенные для этого особые коммиссары („Poor Law Commissioners") превратились однако, въ 1847 г., въ настоящее центральное управленіе, которое въ 1867 году сдѣлалось постояннымъ государственнымъ учрежденіемъ подъ названіемъ „Poor Law Board". Послѣднее въ 1871 году было преобразовано въ обширное вѣдомство мѣстнаго управленія (Local Government Board), въ которомъ сосредоточено также высшее завѣдываніе санитарною и медицинскою полиціей, строительнымъ и дорожнымъ дѣломъ и другими отраслями мѣстнаго управленія. Это вѣдомство организовано [1] бюрократически и имѣетъ во главѣ президента, состоящаго на правахъ министра; помощниками ему служатъ нѣсколько секретарей, но наиболѣе важными чиновниками управленія являются инспекторы и

неспособный собственнымъ трудомъ удовлетворять нужды своего существованія и имѣющій болѣе семидесяти лѣтъ или постигнутый немощью или болѣзнью, признанной неизлечимою, получаетъ призрѣніе, установленное настоящимъ закономъ". Русскій переводъ этого закона см. въ „Журналѣ Министерства Юстиціи" (Январь 1907 года). См. также статью В. А. Гагена въ журналѣ „Трудовая Помощь" (№№ 9 и 10 за 1905 г.).

[1] Э. Мюнстербергъ. Задачи и организація призрѣнія бѣдныхъ. „Трудовая помощь" 1899 г., Декабрь, стр. 427.

чиновники для контроля по смѣтной части: они являются соединительнымъ звеномъ между центральнымъ управленіемъ и мѣстными организаціями. Инспектора должны удостовѣряться въ томъ, что въ предѣлахъ подвѣдомственнаго имъ округа управленіе призрѣніемъ ведется согласно дѣйствующимъ законамъ и административнымъ предписаніямъ, издаваемымъ вѣдомствомъ мѣстнаго управленія; они должны въ извѣстные промежутки времени участвовать въ засѣданіяхъ мѣстнаго управленія призрѣніемъ, контролировать дѣятельность мѣстныхъ благотворительныхъ учрежденій и управленій призрѣніемъ и докладывать ежегодно о результатахъ произведенной ими ревизіи центральному управленію. Обязанностью второго органа — инспекторовъ-счетоводовъ является ревизія счетоводства мѣстныхъ управленій и удостовѣреніе въ томъ, что всѣ произведенные этими управленіями расходы согласны съ законами и размѣрами своими не превосходятъ положеннаго предѣла. Эта задача предполагаетъ совершенно единообразное веденіе книгъ всѣми мѣстными управленіями, чтб въ дѣйствительности и установлено закономъ по отношенію ко всѣмъ органамъ мѣстнаго управленія въ Англіи. Благодаря этимъ личнымъ сношеніямъ инспекторовъ съ мѣстными управленіями и благодаря постоянному контролю надъ ихъ расходами и счетоводствомъ, центральное управленіе можетъ создать себѣ полное и ясное представленіе о положеніи призрѣнія во всемъ его объемѣ и принять цѣлесообразныя мѣры какъ въ каждомъ отдѣльномъ случаѣ, такъ и вообще. Такой организаціи англійская система призрѣнія обязана не только своею законченностью и единствомъ, но главнымъ образомъ тѣмъ, что она всегда доступна оплодотворенію новыми идеями, которое, конечно, можетъ исходить только отъ какого-либо органа центральнаго управленія.

Во Франціи въ 1886 году образовано, въ составѣ министерства внутреннихъ дѣлъ, особое управленіе общественнаго призрѣнія (Direction de l'assistance publique et de l'hygiène publique), а въ 1888 году созданъ, кромѣ того, въ качествѣ высшаго совѣщательнаго органа, Conseil supérieur de l'assistance publique. Въ составъ управленія общественнымъ призрѣніемъ и во Франціи входятъ инспекторы для

осуществленія надзора на мѣстахъ; для надзора же за призрѣніемъ дѣтей имѣются въ каждомъ департаментѣ спеціальные органы, inspecteurs des enfants.

Кромѣ указанныхъ чертъ характернымъ въ современномъ положеніи общественнаго призрѣнія является стремленіе обезпечить особыя средства на покрытіе расходовъ по призрѣнію. Въ нѣкоторыхъ государствахъ существуютъ спеціальные налоги въ пользу бѣдныхъ; такъ, въ Англіи такой налогъ созданъ еще статутомъ 1601 г., при чемъ въ дальнѣйшемъ развитіи онъ явился основаніемъ всей системы коммунальныхъ налоговъ въ этой странѣ; налогъ въ пользу бѣдныхъ существуетъ въ нѣкоторыхъ контонахъ Швейцаріи. Въ большинствѣ государствъ необходимыя для общественнаго призрѣнія средства отчисляются изъ общаго бюджета государственныхъ или коммунальныхъ учрежденій.

Въ ряду особенностей современной постановки попеченія о бѣдныхъ широкое развитіе получили принципъ объединенія дѣятельности частныхъ благотворительныхъ учрежденій и начало взаимодѣйствія органовъ частной благотворительности и учрежденій общественнаго призрѣнія. Наиболѣе характерною въ отношеніи къ этимъ стремленіямъ представляется дѣятельность англійскихъ обществъ организаціи благотворительности (Charity Organisation Societies), о которыхъ въ дальнѣйшемъ изложеніи даются подробныя свѣдѣнія.

Въ области современной разработки вопросовъ общественнаго призрѣнія и благотворительности можно отмѣнить важное явленіе—международные конгрессы, созываемые для обсужденія этихъ вопросовъ. Первый такой конгрессъ былъ созванъ въ Парижѣ въ 1889 году; второй происходилъ въ Женевѣ; третій состоялся въ Парижѣ въ 1900 году, во время послѣдней всемірной выставки [1]; наконецъ, четвертый состоялся въ Миланѣ, въ 1906 году.

---

[1] Работы третьяго конгресса по количеству представленныхъ делегатами разныхъ странъ свѣдѣній, по разнообразію затронутыхъ и выясненныхъ на немъ вопросовъ имѣютъ весьма важное значеніе (труды конгресса изданы въ шести томахъ подъ заглавіемъ „Recueil des travaux du Congrès international d'assistance publique et de bienfaisance privée, tenu du 30 juillet au 5 août 1900. Paris, 1900)".

На почвѣ указанныхъ общихъ началъ въ разныхъ странахъ возникли весьма разнообразные способы призрѣнія. О нѣкоторыхъ изъ нихъ ниже сообщаются подробныя свѣдѣнія.

Эльберфельдская система. Названіе свое эта система, нынѣ столь популярная, получила отъ города Эльберфельда, въ Пруссіи, въ Дюссельдорфскомъ округѣ Рейнской провинціи. Это—одинъ изъ наиболѣе значительныхъ промышленныхъ центровъ, выросшій въ теченіе прошлаго столѣтія. Въ 1800 г. въ немъ было 12,000 жителей; въ 1850 г.—50,000, а въ 1888—1889 гг. уже около 120,000; собственно рабочее населеніе многочисленныхъ фабрикъ и заводовъ Эльберфельда превышаетъ 35,000 человѣкъ.

Попытки организовать цѣлесообразную систему призрѣнія бѣдныхъ въ Эльберфельдѣ начинаются съ 1800 года, но въ теченіе долгаго времени онѣ не имѣли желательнаго успѣха. Современная организація призрѣнія создана въ 1852 году, когда былъ выработанъ и понынѣ дѣйствующій регламентъ, подвергшійся несущественнымъ измѣненіямъ и дополненіямъ въ 1861 и 1876 гг.

Въ основѣ эльберфельдской системы лежатъ принципы, отличающіеся чрезвычайною простотою и практичностью и стремящіеся къ индивидуализаціи дѣла общественнаго призрѣнія. Исходнымъ пунктомъ въ ея организаціи служитъ то соображеніе, что каждый неимущій, терпящій нужду и обращающійся за помощью, долженъ быть разсматриваемъ и изслѣдуемъ по отношенію къ его индивидуальнымъ особенностямъ. При этомъ изслѣдованіи тщательное вниманіе обращается на выясненіе какъ характера, причины и степени нужды, такъ индивидуальныхъ особенностей нуждающагося—степени физическаго и нравственнаго развитія его, занятій, образа жизни, привычекъ и склонностей и т. д. Оказываемая въ каждомъ данномъ случаѣ помощь должна соотвѣтствовать тѣмъ условіямъ, совокупность которыхъ составляетъ индивидуальность этого случая.

Какъ видно изъ этой основной черты разсматриваемой системы, практическое примѣненіе ея предполагаетъ участіе большого количества лицъ, которыя могли бы взять на себя

трудъ собиранія необходимыхъ свѣдѣній о людяхъ, обращающихся за пособіемъ, объ ихъ жизни, занятіяхъ и т. д. Существо самой системы требуетъ широкаго участія общества въ устройствѣ призрѣнія.

Въ самомъ Эльберфельдѣ современное устройство ея представляется въ слѣдующемъ видѣ. Во главѣ организаціи находится центральный комитетъ подъ названіемъ „городское управленіе призрѣніемъ бѣдныхъ“ (Städtische Armen-Verwaltung). Онъ состоитъ изъ девяти лицъ: предсѣдателя, которымъ является оберъ-бургомистръ или его замѣститель, 4-хъ городскихъ гласныхъ и 4-хъ имѣющихъ право голоса гражданъ. И тѣ, и другіе избираются городскою думою на три года, при чемъ выходящіе члены могутъ быть избраны на новый срокъ. Какъ эти лица, такъ и другіе члены администраціи призрѣнія не могутъ уклоняться отъ принятія возлагаемыхъ на нихъ обязанностей иначе, какъ при наличности уважительныхъ причинъ (болѣзни, преклоннаго возраста, занятій, требующихъ частыхъ и продолжительныхъ отлучекъ изъ города, и т. п.). „Городскому управленію призрѣніемъ бѣдныхъ“ принадлежитъ общее наблюденіе какъ за органами, завѣдующими призрѣніемъ на дому, такъ и за администраціею закрытыхъ заведеній для призрѣнія, сосредоточенной въ рукахъ особой депутаціи, также избираемой думою. Въ частности на обязанность центральнаго комитета возлагается: 1) изслѣдованіе положенія бѣднѣйшихъ классовъ населенія и причинъ обѣднѣнія, изысканіе и выработка мѣръ, необходимыхъ къ удаленію этихъ причинъ; 2) представленіе городской думѣ ежегоднаго бюджета общественнаго призрѣнія; 3) завѣдываніе и употребленіе денежныхъ фондовъ, назначаемыхъ на дѣло призрѣнія; 4) предварительное разсмотрѣніе годовыхъ отчетовъ по приходу и расходу суммъ призрѣнія; 5) представленіе думѣ въ концѣ каждаго года отчета въ своемъ управленіи.

Ближайшее завѣдываніе дѣлами призрѣнія сосредоточивается въ 26-ти участковыхъ комиссіяхъ или попечительствахъ, по числу 26-ти округовъ, на которые раздѣленъ городъ въ отношеніи къ администраціи призрѣнія. Во главѣ каждаго округа находится „окружный старшина“ (Bezirks-Vorsteher), который представляетъ собою связущее звено

между высшимъ центральнымъ управленіемъ и низшими исполнительными органами—„попечителями бѣдныхъ“ (Armenpfleger). Въ каждомъ округѣ—14 попечителей. Какъ старшины, такъ и попечители избираются думою, по представленію „городского управленія призрѣніемъ“, на три года; каждый годъ треть ихъ выбываетъ, при чемъ выходящіе могутъ быть избраны вновь.

Вотъ эти-то старшины и особенно попечители, избираемые изъ мѣстныхъ обывателей, самыхъ разнообразныхъ профессій и состояній, являются главными дѣятельными органами эльберфельдской системы призрѣнія. Въ вѣдѣніе каждаго попечителя предоставляется извѣстный районъ (Quartier) въ предѣлахъ даннаго округа,—районъ, обыкновенно очень небольшой по своимъ размѣрамъ, чтобы попечители не были обременены работою и могли съ полною тщательностью выполнять свои обязанности. По § 13-му инструкціи [1] для окружныхъ старшинъ и попечителей, въ видѣ общаго правила, каждый попечитель долженъ имѣть въ своемъ вѣдѣніи не болѣе *четырехъ* бѣдныхъ (одинокихъ или имѣющихъ при себѣ семью). „Въ видахъ возможно лучшаго соблюденія этого важнаго положенія“, инструкція рекомендуетъ, въ случаѣ переполненія какого-либо района бѣдными, часть ихъ причислять къ другимъ, менѣе обремененнымъ районамъ. Отступленія отъ этихъ общихъ правилъ допускаются лишь въ случаяхъ крайней нужды или по особымъ исключительнымъ обстоятельствамъ.

Всякій, обращающійся за пособіемъ, долженъ заявить объ этомъ непосредственно попечителю подлежащаго района. Попечитель же обязанъ немедленно собрать возможно полныя свѣдѣнія о положеніи просителя какъ путемъ опроса его, такъ и посредствомъ личнаго посѣщенія и осмотра его жилища, а также и при помощи другихъ подходящихъ средствъ. Справки эти касаются, главнымъ образомъ, слѣдующихъ вопросовъ: — дѣйствительно ли проситель находится въ

---

[1] Администрація призрѣнія въ Эльберфельдѣ регламентирована „Уставомъ о бѣдныхъ“ (Armenordnung) 9-го іюля 1852 г. (пересмотрѣннымъ 4-го янв. 1861 г. и 22 ноября 1876 г.) и указанной „Инструкціей“ 4-го янв. 1861 г. (пересмотрѣнной 21-го ноября 1876 г.).

нуждѣ; семейный ли онъ, каковъ составъ его семьи, какія средства проситель и члены его семьи имѣютъ отъ своего труда или изъ другихъ источниковъ; нѣтъ ли лицъ, на которыхъ лежитъ юридическая, закономъ или договоромъ предусмотрѣнная обязанность оказывать помощь просителю, т. е. родители или взрослыя дѣти, супруги или ближайшіе родственники, или же не состоитъ ли онъ членомъ какой-нибудь кассы или иной ассоціаціи, обязанной по статутамъ своимъ помогать своимъ членамъ.

Если въ результатѣ такого разслѣдованія попечитель убѣждается въ томъ, что пособіе не представляется необходимымъ, то онъ отказываетъ въ немъ, но объ этомъ отказѣ и основаніяхъ его онъ долженъ сообщить въ ближайшемъ очередномъ собраніи попечителей. Если же, напротивъ, онъ приходитъ къ убѣжденію, что просьба о пособіи должна быть удовлетворена и что при этомъ помощь требуется неотлагательно, то онъ немедленно распоряжается объ оказаніи необходимаго вспомоществованія или выдаетъ его самъ. Въ качествѣ же общаго правила, онъ представляетъ просьбу просителя и свое заключеніе о предполагаемомъ пособіи на разсмотрѣніе ближайшаго окружного собранія. Эти собранія, въ составъ которыхъ входятъ всѣ попечители даннаго округа, подъ предсѣдательствомъ окружного старшины, происходятъ регулярно разъ въ двѣ недѣли (могутъ быть созываемы, въ случаѣ необходимости, и экстраординарныя собранія). Главной задачей этихъ собраній и является рѣшеніе вопросовъ о выдачѣ пособій по представленіямъ попечителей. Они же опредѣляютъ, въ какой формѣ должно быть выдано пособіе—деньгами, платьемъ, бѣльемъ или съѣстными припасами. Въ видѣ общаго правила (§ 37 инструкціи) пособія выдаются не долѣе, какъ на 14 дней, а для продленія ихъ требуется новое постановленіе собранія на основаніи доклада подлежащихъ попечителей. Пособія выдаются обыкновенно деньгами (§ 39), при чемъ единовременно на руки бѣдному дается сумма по расчету на одну недѣлю, во избѣжаніе злоупотребленій; въ тѣхъ случаяхъ, когда извѣстно или есть основаніе предполагать, что денежное пособіе не получитъ требуемаго назначенія, помощь оказывается натурою—вещами или припасами.

Попечитель обязанъ, по возможности, часто и никакъ не рѣже одного раза въ двѣ недѣли, посѣщать находящихся въ его районѣ бѣдныхъ и всѣ могущія произойти перемѣны въ положеніи каждаго бѣднаго и его семьи отмѣчать на особомъ бланкѣ, который заводится для каждаго получающаго пособіе. Окружному старшинѣ также предписывается, въ цѣляхъ надзора за точнымъ соблюденіемъ требованій закона и инструкціи, обходить бѣдныхъ своего округа (одному или вмѣстѣ съ попечителями) такъ часто, насколько это представляется возможнымъ, и лично освѣдомляться о положеніи призрѣваемыхъ.

Таковы важнѣйшія черты эльберфельдской системы призрѣнія по отношенію къ такъ называемому открытому или наружному призрѣнію (offene Armenpflege). Организація его представляетъ важнѣйшую и наиболѣе любопытную особенность разсматриваемой системы. Что же касается до закрытаго призрѣнія (geschlossene Armenpflege), то оно не отличается какими-либо рѣзкими особенностями. Но и оно поставлено значительно лучше, чѣмъ во многихъ другихъ мѣстахъ, благодаря тому живому участію, какое городское управленіе принимаетъ въ дѣлѣ устройства и содержанія различныхъ заведеній. Заведенія эти слѣдующія: богадѣльня, сиротскій домъ, пріютъ для покинутыхъ дѣтей, больница домъ умалишенныхъ и особое заведеніе на случай эпидемическихъ болѣзней.

Практика эльберфельдской системы дала весьма удовлетворительные результаты и послужила образцомъ для устройства призрѣнія на тѣхъ же началахъ въ большинствѣ крупныхъ городовъ Германіи и, частью, Австріи. Въ большинствѣ центровъ, гдѣ она примѣняется, уличное нищенство совершенно неизвѣстно. Благодаря условіямъ самой организаціи, оказывается возможнымъ суммы, собираемыя частью путемъ налоговъ, частью изъ другихъ источниковъ, назначенныхъ на дѣло призрѣнія, тратить съ большею осмотрительностью и продуктивностью. Хорошіе результаты системы видны хотя бы изъ слѣдующихъ цифръ, касающихся Эльберфельда. Число призрѣваемыхъ значительно уменьшилось за время дѣйствія системы, установленной въ 1852 году: тогда какъ въ началѣ, а именно въ 1855 году,

число призрѣваемыхъ на дому составляло 17,6 на каждую 1000 жителей, въ 1888—1889 году оно упало до 7,1, а въ 1873 году оно составляло даже 5,6. Съ другой стороны, расходы по призрѣнію, хотя и увеличиваются съ годами, но въ гораздо меньшей степени, чѣмъ ростъ населенія. Такъ, въ 1856 году, при 51000 населенія, городскіе налоги на призрѣніе достигали 166,600 марокъ; черезъ тридцать лѣтъ, въ 1886—1887 гг. населеніе удвоилось, дойдя до 110,000 жителей, между тѣмъ общая сумма налоговъ поднялась лишь до 234,556 марокъ. По сравненію съ 1856 годомъ, налоги на призрѣніе, падающіе на каждаго жителя, понизились съ 3,23 до 2,14 марокъ въ 1886—1887 гг. Любопытно, однако, что вмѣстѣ съ тѣмъ средняя величина самыхъ пособій бѣднымъ поднялась съ 35 мар. 37 пф. до 54 мар. 49 пф. Интересенъ также слѣдующій расчетъ: при дѣйствіи старой системы (до 1852 года), городъ за 1853—1886 гг. израсходовалъ бы $8^1/_2$ милл. марокъ; между тѣмъ, благодаря новой системѣ, израсходовано за этотъ періодъ немногимъ больше 4-хъ милл., такъ что примѣненіе новой системы дало городу за 1853—1886 гг. огромную экономію, почти въ $4^1/_2$ милл.

Эльберфельдская система обратила на себя вниманіе и въ Россіи. Существеннѣйшія начала ея были примѣнены при выработкѣ новой организаціи общественнаго призрѣнія въ Москвѣ, гдѣ съ 1894 года дѣйствуютъ „Городскія попечительства о бѣдныхъ“, послужившія образцомъ для устройства призрѣнія и въ нѣсколькихъ другихъ городахъ Россіи.

Рабочія колоніи и продовольственныя станціи въ Германіи представляютъ собою учрежденія, возникшія въ послѣднее время въ Германіи въ интересахъ раціональной борьбы съ нищенствомъ и бродяжничествомъ.

Задача рабочихъ колоній (Arbeiter-Kolonien) состоитъ въ томъ, чтобы дать пріютъ и работу такимъ людямъ, которые, будучи способны къ труду и желая трудиться, не имѣютъ однако занятій и заработка, вслѣдствіе чего вынуждены искать себѣ пропитанія въ прошеніи милостыни и бродяжничествѣ. Давая имъ пріютъ и работу, колоніи стремятся оказать на нихъ и нравственное вліяніе, пріучить ихъ къ добропорядочной и трудовой жизни и по возможности от-

учить отъ праздныхъ и бродяжническихъ склонностей. Въ настоящемъ своемъ видѣ колоніи представляютъ собою проявленія частной иниціативы, частной благотворительной дѣятельности, однако нерѣдко съ весьма существенной поддержкою правительственныхъ и коммунальныхъ учрежденій.

Первая такая колонія „Вильгельмсдорфъ" въ Германіи была открыта 17-го августа 1882 года, по иниціативѣ пастора фонъ-Бодельшвинга, въ прусской провинціи Вестфаліи, близъ Билефельда. Мысль объ устройствѣ колоніи для нуждающихся въ работѣ лицъ встрѣтила сочувствіе, и Бодельшвингу удалось собрать по частной подпискѣ значительныя средства, къ которымъ присоединилась сумма въ 40.000 марокъ, данная провинціальнымъ собраніемъ въ видѣ безпроцентнаго займа. На эти средства организаціонный комитетъ пріобрѣлъ участокъ земли съ нѣсколькими постройками, на которомъ и открыта была первая земледѣльческая рабочая колонія. Она тотчасъ же начала привлекать къ себѣ искавшихъ работы, дѣла ея пошли хорошо, и примѣръ ея вскорѣ же вызвалъ подражаніе. Въ теченіе 1883 года въ разныхъ мѣстностяхъ Германіи было открыто 5 новыхъ колоній; въ 1884 году—также 5; въ 1885 году—2; въ 1886 году—3; въ 1888 г.—4; въ 1889 г.—2; въ 1891 г.—тоже 2. Такимъ образомъ, къ началу 1892 года (т. е. въ десятилѣтній періодъ) создано было всего 24 рабочихъ колоніи. Въ 1905 году общее число рабочихъ колоній составляло 33.

Всѣ эти колоніи [1] въ совокупности своей представляютъ единый союзъ (Verband), во главѣ котораго стоитъ „Центральное управленіе германскихъ рабочихъ колоній" (Central-Vorstand deutscher Abreiterkolonien), находящееся въ Берлинѣ. Завѣдываніе отдѣльными колоніями сосредоточивается въ рукахъ мѣстныхъ комитетовъ, подъ вѣдѣніемъ которыхъ управляютъ колоніями особыя довѣренныя лица. Представители колоній періодически съѣзжаются на совѣщанія, устраи-

---

[1] Идея рабочихъ колоній не нова: такъ, въ Голландіи уже съ начала XIX ст. сдѣланы были опыты устройства ихъ, но современныя нѣмецкія колоніи шли въ своемъ развитіи самостоятельнымъ путемъ и представляютъ не мало своеобразныхъ особенностей.

ваемыя при центральномъ управленіи [1] съ цѣлью обсужденія и рѣшенія вопросовъ, касающихся общихъ интересовъ колоній. До 1891 г. такіе съѣзды устраивались ежегодно, но въ 1891 году рѣшено собирать ихъ одинъ разъ въ два года.

Въ основѣ управленія колоніями лежатъ общія имъ всѣмъ руководящія начала. Важнѣйшимъ изъ нихъ является добровольный характеръ поступленія въ колонію и выхода изъ нея. Принимаются въ колонію всѣ желающіе, за исключеніемъ лишь больныхъ заразительными болѣзнями и лицъ, прибывающихъ изъ мѣстностей, гдѣ свирѣпствуетъ какая-нибудь эпидемія. Такъ, § 2 статутовъ общества берлинской колоніи говоритъ: „Цѣль общества—дать пріютъ несчастнымъ рабочимъ, пока не найдется имъ занятій въ другомъ мѣстѣ. Въ нее принимаютя всѣ, безъ различія возраста и религіи. Желаніе общества—улучшить ихъ положеніе и поднять ихъ нравственность предоставленіемъ имъ временнаго занятія". Аналогичныя этому постановленія встрѣчаемъ въ регламентѣ колоніи Фридрихсвилле: § 1—„Цѣль—противодѣйствовать бродяжничеству и дать временное содержаніе и работу лицамъ, не имѣющимъ занятія, но могущимъ и желающимъ трудиться". § 2—„Принимаются всѣ являющіеся, безъ различія положеній и вѣроисповѣданій; преимущество дается уроженцамъ провинціи Бранденбурга или Берлина"; далѣе указывается на ограниченіе по отношенію къ больнымъ.

По даннымъ о дѣятельности колоній видно, что число обращающихся къ нимъ весьма значительно. Такъ, съ открытія первой колоніи и до 1906 года въ нихъ принято было свыше 170,000 чел. Наличное число рабочихъ колоній видимо еще недостаточно для того, чтобы удовлетворить потребности въ нихъ: нерѣдко администраціи ихъ приходится отказывать въ пріемѣ за неимѣніемъ свободнаго мѣста, при чемъ и безъ того принимается лицъ гораздо больше количества штатныхъ мѣстъ.

Насколько свободенъ доступъ въ колоніи, настолько

---

[1] При центральномъ управленіи издается спеціальный періодическій органъ «Die Arbeiterkolonie» (съ 1883 года), переименованный съ 1897 г. въ «Der Wanderer».

же свободенъ и выходъ изъ нихъ. Обыкновенно лишь требуется, чтобы о желаніи оставить колонію было заявлено заблаговременно. Какъ видно изъ вышеприведенныхъ указаній, колоніи и не имѣютъ въ виду давать постоянный пріютъ, а ставятъ себѣ главною задачею оказывать временную поддержку неимѣющимъ заработка, съ цѣлью помочь имъ въ трудную минуту оправиться и стать на ноги. Время пребыванія въ колоніяхъ значительно варьируется.

Интересны свѣдѣнія о мотивахъ выхода изъ колоніи. По даннымъ за 1905 г., наибольшее число случаевъ оставленія колоніи (55_2%) вызвано собственнымъ желаніемъ колонистовъ; слѣдующее мѣсто занимаетъ уходъ вслѣдствіе пріисканія какого-нибудь занятія (19%). Рядомъ съ этою послѣднею цифрою, свидѣтельствующею о томъ, что колоніи еще слабо достигаютъ одной изъ своихъ естественныхъ цѣлей — устройства своихъ кліентовъ на какой-нибудь работѣ, любопытно отмѣтить весьма ничтожный процентъ случаевъ увольненія за дурное поведеніе и пьянство; за первое уволено около 3%, за второе—только 1%.

Что касается до состава обитателей колоній по возрасту ихъ, то наибольшая доля ихъ приходится на возрастъ отъ 30—50 лѣтъ (52%); наименьшее число представителей даютъ возрастныя категоріи свыше 60 лѣтъ (5_{15}%) и моложе 20 лѣтъ (5,%).

Необходимо отмѣтить также еще слѣдующій фактъ, констатируемый данными о дѣятельности колоній: весьма значительный контингентъ ихъ обитателей приходится на долю людей, подвергавшихся обвинительнымъ судебнымъ приговорамъ. Такъ, изъ 10,403 лицъ, принятыхъ въ колоніи, только 2,318 чел., или $23,_1$% не подвергались уголовнымъ карамъ, тогда какъ $76,_9$% приходится на долю лицъ, испытавшихъ какое-нибудь уголовное наказаніе большею частью арестъ.

Но за то въ несомнѣнной связи съ этимъ явленіемъ стоитъ фактъ отрадный, который обыкновенно указывается, какъ одно изъ доказательствъ пользы рабочихъ колоній, а именно, что въ тѣхъ провинціяхъ, гдѣ онѣ устроены, число преступленій и проступковъ уменьшилось на 25 и даже на 30%. Это наблюденіе можетъ быть причислено къ числу

доказательствъ той истины, которая сдѣлалась уже почти банальной, но которая отъ этого нимало не теряетъ въ своемъ вѣрномъ значеніи,—что одно изъ лучшихъ средствъ борьбы съ преступленіемъ состоитъ въ матеріальномъ обезпеченіи наиболѣе нуждающихся классовъ.

Въ заключеніе этого краткаго очерка нѣмецкихъ рабочихъ колоній отмѣтимъ, что огромное большинство ихъ представляютъ собою колоніи земледѣльческія; только въ берлинской колоніи (помѣщающейся въ одномъ изъ предмѣстій Берлина) кліенты ея занимаются трудомъ промышленнымъ; есть одна колонія (магдебургская) смѣшаннаго характера; въ ней комбинируются занятія различными ремеслами съ занятіями садоводствомъ и огородничествомъ. Въ первое время по вступленіи въ колонію (обыкновенно, двѣ недѣли, иногда мѣсяцъ) рабочіе не получаютъ никакого вознагражденія за свой трудъ. По прошествіи же этого срока имъ удѣляется часть заработка (40 пфен. лѣтомъ и 30 пфен. зимою въ день), которая однако не выдается имъ тотчасъ на руки изъ опасенія непроизводительной траты его, а накопляется до времени ихъ выхода изъ колоніи; изъ этой суммы дѣлается вычетъ за платье и обувь, которыя колонія даетъ рабочему.

Таковы важнѣйшія черты устройства нѣмецкихъ рабочихъ колоній. О дѣятельности ихъ преждевременно было бы дѣлать окончательное и вполнѣ опредѣленное сужденіе. Но и имѣющагося опыта достаточно, чтобы признать основную мысль ихъ разумною, а задачи, которыя онѣ ставятъ себѣ, заслуживающими полнаго сочувствія. Устройствомъ колоній далеко на разрѣшается вопросъ о мѣрахъ предупрежденія нищенства и помощи нуждающемуся населенію. Но не подлежитъ сомнѣнію, что въ ряду другихъ мѣропріятій болѣе общаго характера онѣ могутъ имѣть значеніе, какъ вспомогательныя средства общественнаго призрѣнія. Въ литературѣ о колоніяхъ была высказываема, между прочимъ, надежда на то, что современемъ каммунальныя учрежденія примутъ ихъ въ свои руки. Отъ этого дѣло, конечно, можетъ получить болѣе широкое развитіе, и тогда колоніи, сдѣлавшись болѣе многочисленными, въ состояніи

будутъ полнѣе удовлетворить существующей въ нихъ потребности.

Въ тѣсной связи съ рабочими колоніями находятся такъ называемыя продовольственныя станціи или, точнѣе— „станціи для вспомоществованія натурою“ (Naturalverpflegungsstation). По задачамъ своимъ эти учрежденія составляютъ необходимую основу въ борьбѣ съ бродяжничествомъ. Онѣ устраиваются для того, чтобы дать пріютъ и пищу тѣмъ людямъ, которые находятся въ пути, перебираясь изъ одной мѣстности въ другую въ поискахъ за заработкомъ. Весьма часто бѣднымъ людямъ, находящимся въ такомъ положеніи, нѣтъ другого средства перебиться въ пути, какъ обратившись къ нищенству, а кровомъ для нихъ служитъ открытое небо. На помощь имъ приходятъ упомянутыя станціи.

Въ тѣхъ мѣстностяхъ, гдѣ устроены онѣ, у входа въ предѣлы общины выставляются предупредительныя объявленія о томъ, что здѣсь нищенство строго воспрещается, но что лица нуждающіяся могутъ обратиться за вспоможеніемъ на станцію, которая находится въ такомъ-то мѣстѣ. Принятіе путника совершается безъ всякихъ затрудненій (не принимаютъ только пьяныхъ), и ему дается ночлегъ и пропитаніе — завтракъ, обѣдъ или ужинъ большею частью лишь подъ условіемъ исполненія имъ какой-нибудь работы, обыкновенно простой (наколоть дровъ, вымести улицу и т. п.). Пребываніе на станціи ограничивается чаще всего очень короткимъ срокомъ, послѣ чего путникъ продолжаетъ свой путь въ увѣренности, что и далѣе онъ найдетъ себѣ кровъ и пропитаніе.

Мысль объ устройствѣ такихъ учрежденій возникла еще въ 40-хъ годахъ и первоначально выразилась въ организаціи (различными благотворительными обществами) дешевыхъ филантропическихъ пріютовъ или постоялыхъ дворовъ, которые получили названіе „Herberge zur Heimath“. Но они всетаки оплачивались, хотя и не дорого, такъ что были недоступны людямъ, не имѣющимъ ничего. Въ виду этого около 1865 года начали устраивать такіе пункты, въ которыхъ кровъ и пропитаніе давались бы даромъ, лишь подъ условіемъ извѣстной работы. Цѣлесообразность такихъ

станцій вызвала вскорѣ успѣшное развитіе ихъ; вслѣдъ за частными иниціаторами за дѣло устройства принялись и коммунальныя учрежденія, такъ что число ихъ стало быстро увеличиваться.

Въ 1900 г. въ Германіи насчитывали 1,957 продовольственныхъ станцій, разсѣянныхъ почти по всей площади Имперіи; въ нихъ ночлегомъ воспользовались въ теченіе года 1,936,091 человѣкъ; содержаніе станцій обошлось въ 1,317,072 марки, изъ которыхъ только незначительная доля (67,610 мар.) была покрыта работою. При многихъ станціяхъ имѣются конторы для пріисканія занятій.

Объединеніе частной благотворительности и ея взаимодѣйствіе съ общественнымъ призрѣніемъ.—Существованіе организованной системы общественнаго призрѣнія ничуть не исключаетъ ни возможности, ни желательности широкаго развитія частной благотворительности. Опытъ показываетъ, что какъ бы ни была хорошо организована помощь бѣднымъ со стороны государственныхъ и общественныхъ учрежденій, они ни въ силахъ удовлетворить вполнѣ той потребности, какая существуетъ въ этой помощи. Для частной благотворительности, во всякомъ случаѣ, остается широкое поле дѣятельности. Въ этомъ убѣждаетъ въ особенности примѣръ Англіи.

Несмотря на то, что въ этой странѣ ранѣе, чѣмъ гдѣ либо, развилась государственная система обязательнаго призрѣнія, получившая очень широкую организацію, частная благотворительность развита въ ней ничуть не менѣе, чѣмъ въ другихъ государствахъ [1]. Она является тамъ естествен-

[1] Широкое и постоянно прогрессирующее развитіе частной благотворительности въ Англіи служитъ лучшимъ аргументомъ противъ утвержденія противниковъ обязательнаго призрѣнія, что оно парализуетъ усилія добровольныхъ дѣятелей на пользу бѣднымъ и подрываетъ притокъ пожертвованій со стороны частныхъ благотворителей. Въ этомъ отношеніи интересны также цифры, приведенные Анри Моно на конгрессѣ 1900 г. Оказывается, что развитіе общественнаго призрѣнія во Франціи въ послѣднія десятилѣтія не только не сопровождалось уменьшеніемъ частныхъ пожертвованій въ пользу богадѣленъ, больницъ, благотворительныхъ бюро и въ коммунальныя управленія, но ознаменовалось увеличеніемъ этихъ пожертвованій. Съ 1800 по 1878 г. средняя годовая цифра ихъ составляла около $5^1/_2$ милліоновъ франковъ. Въ 1878—1889 гг. эта цифра поднялась до $14^1/_2$

нымъ дополненіемъ, а иногда и весьма полезнымъ коррективомъ государственной системы призрѣнія. Эти двѣ формы вспомоществованія нуждающимся не мѣшаютъ, а напротивъ, помогаютъ одна другой, служа одной общей цѣли, хотя и нѣсколько различными средствами. Различіе это вызывается нѣкоторою разницею въ исходныхъ точкахъ зрѣнія обѣихъ формъ призрѣнія. Въ устройствѣ государственнаго призрѣнія болѣе преобладаетъ точка зрѣнія государственныхъ интересовъ, отношеніе къ нуждѣ, какъ явленію общественному; въ частной благотворительной дѣятельности на первый планъ выступаютъ индивидуальныя особенности каждаго нуждающагося. Въ основѣ государственнаго призрѣнія лежитъ принципъ его обязательности для всѣхъ случаевъ, подходящихъ подъ установленные признаки нужды; въ основѣ же частной благотворительной дѣятельности лежитъ начало факультативности, открывающей возможность направлять помощь туда, гдѣ она признается почему-либо болѣе необходимой или цѣлесообразной. Одностороннее преслѣдованіе той или другой формы сопряжено съ неизбѣжными недочетами; параллельное же ихъ существованіе и гармоническая дѣятельность одной рядомъ съ другой способно обезпечить болѣе полное достиженіе общей цѣли, болѣе дѣйствительную помощь въ нуждѣ. Наличность государственнаго обязательнаго призрѣнія въ Англіи порождаетъ въ обществѣ увѣренность, что неотложная и безусловно необходимая помощь обезпечена за всякимъ нуждающимся, и, вслѣдствіе этого, частная благотворительность получаетъ возможность направлять свою дѣятельность туда, гдѣ желательна помощь сверхъ того minimum'а, который обезпечивается государствомъ, и гдѣ благодаря этому можетъ быть достигнуто не только устраненіе нужды въ настоящемъ, но и возможное предупрежденіе ея въ будущемъ.

Эти замѣчанія вовсе не имѣютъ въ виду признать, что помощь бѣднымъ въ Англіи стоитъ на высотѣ совершенства. На дѣлѣ она оставляетъ желать еще очень многаго. Но принципіальныя основы ея устройства представляются

милл. фр., а въ 1889—1899 г. она составляла болѣе 16 милл. фр. Recueil des travaux du Congrès international d'assistance publique (Par. 1900), стр. 21.

вполнѣ разумными, благодаря комбинированію двухъ началъ—государственнаго обязательнаго призрѣнія и частной благотворительной дѣятельности. Вѣрность этихъ принципіальныхъ основъ служитъ порукою въ томъ, что развитіе мѣръ призрѣнія стоитъ въ Англіи на правильномъ пути и обѣщаетъ въ будущемъ весьма благотворные результаты.

Достиженію ихъ много поможетъ развитіе того направленія въ области частной благотворительности, которое обнаружилось въ Англіи въ теченіе послѣднихъ десятилѣтій. Характерною чертою этого направленія является сознаніе необходимости *организаціи* благотворительной дѣятельности,—сознаніе, порожденное долгимъ опытомъ, убѣдившимъ, что тѣ обширныя средства, которыми располагаютъ всевозможныя филантропическія общества, могутъ быть расходуемы съ гораздо большею пользою для дѣла, если въ него будетъ внесена извѣстная планомѣрность и общества эти будутъ дѣйствовать на основаніи твердыхъ руководящихъ началъ. Вмѣстѣ съ тѣмъ, признано было желательнымъ установить извѣстное взаимодѣйствіе между частною благотворительностью и государственными органами призрѣнія. Практическое осуществленіе этихъ идей началось сравнительно недавно, въ 1869 году, когда основано было „Общество для организаціи благотворительности“ (Charity Organisation Society), открывшее свои дѣйствія въ 1870 году.

Главными задачами этого общества поставлены были слѣдующія: 1) развитіе взаимодѣйствія между частными благотворительными предпріятіями другъ съ другомъ, съ одной стороны, и между ними и государственнымъ призрѣніемъ, съ другой; 2) обезпеченіе тщательнаго изслѣдованія всѣхъ случаевъ призрѣнія и принятіе въ каждомъ изъ нихъ наиболѣе цѣлесообразныхъ мѣръ; 3) пресѣченіе обмановъ и нищенства. Новое общество встрѣтило большое сочувствіе и поддержку и стало съ успѣхомъ развивать свою дѣятельность. По примѣру лондонскаго, такія же общества образовались и въ другихъ городахъ, такъ что въ послѣднее время въ Англіи и Шотландіи насчитывали 68 „Charity Organisation Societies“ и, кромѣ того, нѣсколько такихъ же Обществъ въ Аделаидѣ, Мельбурнѣ и Сиднеѣ.

Устройство главнаго лондонскаго общества, находяща-

гося въ постоянныхъ сношеніяхъ съ провинціальными и колоніальными обществами, представляется въ слѣдующемъ видѣ. Во главѣ его стоитъ совѣтъ (Council), въ качествѣ центральнаго учрежденія, которому принадлежитъ руководительство всею дѣятельностью общества. Въ составъ совѣта входятъ представители „окружныхъ комитетовъ“ (District Committees); ихъ въ Лондонѣ 40, а районъ ихъ дѣятельности по большей части совпадаетъ съ административными дѣленіями государственнаго призрѣнія (Poor Law Unions or Parishes). Окружные комитеты дѣйствуютъ самостоятельно на основаніи, однако, общихъ началъ и единообразныхъ инструкцій, одобренныхъ совѣтомъ. Въ большинствѣ окружныхъ комитетовъ участвуютъ по одному или по нѣскольку членовъ бюро попечителей (главные органы государственнаго призрѣнія). При совѣтѣ имѣется особый исполнительный органъ—„административный комитетъ“, избираемый совѣтомъ изъ представителей, посылаемыхъ окружными комитетами.

Что касается собственно дѣятельности общества, то оно, прежде всего, стремится образовать собою центральное мѣсто для существующихъ благотворительныхъ учрежденій. Въ этихъ видахъ оно ведетъ, подъ названіемъ „Charities Register and Digest“, періодически публикуемый подробный списокъ лондонскихъ благотворительныхъ учрежденій. Въ этомъ спискѣ, составляемомъ по извѣстной системѣ, приводятся свѣдѣнія о томъ, какого рода пособія оказываются тѣмъ или другимъ учрежденіемъ, каковы его средства и какое число воспользовалось его помощью въ теченіе предшествующаго года. Благодаря этому, каждый имѣетъ возможность получить указаніе, куда слѣдуетъ обратиться въ томъ или другомъ случаѣ. Кромѣ того, общество вступаетъ, въ случаѣ необходимости, въ интересахъ просителя, въ переписку съ подлежащимъ благотворительнымъ учрежденіемъ и стремится оказать содѣйствіе въ полученіи желаемаго пособія. Далѣе, общество тщательно слѣдитъ за возникновеніемъ всякаго рода новыхъ филантропическихъ предпріятій и, въ случаѣ признанія ихъ полезными, оказываетъ имъ поддержку при посредствѣ своего ежемѣсячнаго органа „Charity Organisation Review“.

Важнѣйшею своею задачею общество считаетъ устраненіе всякой случайности въ оказаніи благотворительной помощи и замѣну безразборчивой помощи тщательнымъ взвѣшиваніемъ каждаго случая. Въ этихъ видахъ на первый планъ выдвигается опредѣленіе характера нужды, степени ея и отысканіе наиболѣе подходящей для каждаго даннаго случая формы вспомоществованія. Въ этомъ отношеніи стремленія лондонскаго общества напоминаютъ нѣкоторыя черты эльберфельдской системы. Для того чтобы полнѣе осуществить эту идею организаціи благотворительности, общество старается возможно тѣснѣе связать свою дѣятельность съ органами государственнаго призрѣнія. Благодаря присутствію попечителей въ составѣ окружныхъ комитетовъ, это въ значительной степени достигается, такъ какъ при ихъ посредствѣ оказывается возможнымъ своевременно узнавать о тѣхъ случаяхъ, въ которыхъ, по ихъ свойствамъ, особенно желательно участіе частной благотворительности; благодаря этому общенію съ органами призрѣнія, возможно и предупрежденіе случаевъ обмана со стороны лицъ, которыя уже получаютъ вспомоществованіе.

Таковы важнѣйшія черты устройства и дѣятельности лондонскаго общества организаціи благотворительности. Оно успѣло уже оказать значительное вліяніе, какъ непосредственно своею дѣятельностью, такъ и тѣмъ оживленіемъ вопроса о лучшихъ способахъ оказанія помощи бѣднымъ, которое возникло со времени созданія этого общества.

Интересное учрежденіе въ томъ же родѣ, но съ значительно болѣе широкими задачами, возникло въ Парижѣ въ концѣ 1890 года—Office central des oeuvres charitables. По опредѣленію Лефебюра, организатора и руководителя этого учрежденія, оно имѣетъ слѣдующія задачи [1]. Центральное бюро должно являться связующимъ звеномъ между благотворительными обществами, должно объединять ихъ, не нарушая при этомъ ихъ самостоятельности. Оно должно вносить извѣстный порядокъ нъ дѣятельность отдѣльныхъ благотворителей и знакомить съ нею нуждающихся; давать

---

[1] Léon Lefébure. L'organisation de la charité privée en France. Histoire d'une oeuvre. Paris 1900.

свѣдѣнія и справки благотворителямъ и бѣднякамъ,—первымъ о бѣднякахъ, которые просятъ помощи, вторымъ о тѣхъ благотворительныхъ учрежденіяхъ, въ которыя имъ нужно получить доступъ, при чемъ оно должно само содѣйствовать тѣмъ, которые по той или другой причинѣ не могутъ получить доступъ въ эти учрежденія. Оно должно собирать и группировать статистическія данныя какъ относительно благотворительныхъ обществъ и учрежденій, такъ и относительно бѣдныхъ; оно должно заставлять дѣйствовать, смотря по особенностямъ каждаго отдѣльнаго случая, благотворительное общество, созданное для удовлетворенія нужды того или другого рода. Оно должно облегчать бѣднымъ какъ пользованіе благотворительными средствами, находящимися въ различныхъ мѣстностяхъ страны, такъ и доступъ къ учрежденіямъ, находящимся въ распоряженіи органовъ общественнаго призрѣнія. Оно должно стараться вывести нуждающагося изъ состояніи бѣдности вмѣсто того, чтобы держать его въ этомъ состояніи, оказывая недостаточную помощь: направлять трудоспособнаго рабочаго, оставшагося безъ работы, туда, гдѣ есть работа; отсылать на родину тѣхъ бѣдняковъ, которые легкомысленно покинули ее, тогда какъ они могли бы жить тамъ не бѣдствуя.

За первыя десять лѣтъ Центральному бюро удалось проявить разнообразную и полезную дѣятельность. Благодаря ему изданы были два прекрасныхъ справочныхъ изданія по благотворительности: одно—La France charitable et prévoyante—даетъ полную картину положенія благотворительности во Франціи, другое—Paris charitable et prévoyant—заключаетъ въ себѣ описаніе всѣхъ благотворительныхъ учрежденій Парижа. За десятилѣтній періодъ въ распоряженіе Office central поступило на цѣли благотворенія около 2,350,000 франк.; израсходовано было на эти цѣли болѣе 2,200,000 франковъ. Услугами бюро воспользовались болѣе 135.000 чел. Непосредственно отъ него получили помощь 43.148 чел., а 43.276 челов. получили ее благодаря посредничеству бюро. Болѣе 4.000 сиротъ были помѣщены въ пріюты, 2.535 стариковъ—въ богадѣльни, а 10.348 чел. были отправлены на родину.

Учрежденія, подобныя лондонскому и парижскому,

возникаютъ и въ другихъ странахъ Западной Европы; широкое развитіе получили они и въ Америкѣ, гдѣ существуетъ болѣе 90 организаціонныхъ обществъ, подобныхъ лондонскому.

Съ точки зрѣнія развитія планомѣрности и системы въ благотворительной дѣятельности важное значеніе должно быть признано за ассоціаціями въ родѣ „Германскаго союза для призрѣнія бѣдныхъ и благотворительности“ (Der deutscher Verein für Armenpflege und Wohlthätigkeit). Союзъ этотъ основанъ въ 1880 г., при чемъ задачи его были выражены слѣдующимъ образомъ: объединеніе разрозненныхъ стремленій къ реформамъ въ области призрѣнія и благотворительности и установленіе постояннаго обмѣна мнѣній между лицами, работающими на этомъ поприщѣ. Главнымъ средствомъ для достиженія этой цѣли служатъ ежегодныя публичныя собранія Союза для обсужденія болѣе важныхъ и очередныхъ вопросовъ благотворительности. Богатымъ матеріаломъ для выясненія ихъ являются многочисленные выпуски изданія этого Союза (Schriften des deut. Ver. für Armenpfl. und Wohlthät.).

Заслуживаетъ вниманія также образовавшееся въ 1898 г. въ Берлинѣ при „Центральномъ бюро учрежденій съ цѣлью улучшить положеніе трудящихся“ (Centrastelle für Arbeiter—Wohlfahrtseinrichtungen)—особое отдѣленіе для общественнаго призрѣнія и благотворительности. Это отдѣленіе имѣетъ своею задачею давать справки различнымъ частнымъ благотворительнымъ обществамъ и учрежденіямъ, и въ связи съ этимъ—сосредоточить въ одномъ мѣстѣ свѣдѣнія и данныя, касающіяся различныхъ вопросовъ благотворительности и заключающіяся въ печатныхъ отчетахъ, докладахъ, уставахъ и т. д. Весь огромный матеріалъ по этимъ вопросамъ отдѣленіе подвергаетъ систематизаціи по извѣстному плану, обнимающему слѣдующія рубрики: Общая часть—I. А. Призрѣніе бѣдныхъ вообще; Б. Призрѣніе бѣдныхъ въ отдѣльныхъ странахъ. II. А. Общественное призрѣніе бѣдныхъ; Б. Частная благотворительность.—Особенная часть: III. Призрѣніе взрослыхъ бѣдныхъ (оказаніе помощи на дому, оказаніе помощи въ закрытыхъ заведеніяхъ, нищенство и бродяжество, попеченіе объ отдѣльныхъ классахъ населенія).

IV. Попеченіе о больныхъ. V. Попеченіе объ увѣчныхъ. VI. Попеченіе о дѣтяхъ. VII. Попеченіе о подросткахъ. VIII. Мѣры предупредительнаго характера.

Историческій очеркъ призрѣнія бѣдныхъ въ Россіи.

Исторія призрѣнія бѣдныхъ въ Россіи показываетъ, что, несмотря на свои племенныя, религіозныя и политическія особенности, русскій народъ пережилъ въ этомъ отношеніи много общаго съ западно-европейскими народами. Наибольшее сходство выступаетъ на болѣе раннихъ стадіяхъ нашей государственной и общественной жизни.

Въ древней Руси, какъ и повсемѣстно, призрѣніе бѣдныхъ всецѣло покоилось на началахъ нравственно-религіозныхъ, которыя и опредѣляли отношеніе общсства къ бѣднымъ и нищимъ, порождая въ немъ взгляды на нищихъ, вполнѣ аналогичные господствовавшимъ въ западной Европѣ. Существо ихъ весьма удачно отмѣчено въ статьѣ проф. В. О. Ключевскаго: „Добрые люди древней Руси". „Древне-русское общество—говоритъ онъ—подъ руководствомъ церкви въ продолженіе вѣковъ прилежно училось понимать и исполнять заповѣдь о любви къ ближнему. При общественной безурядицѣ, при недостаткѣ безопасности для слабаго и защиты для обижаемаго, практика этой заповѣди направлялась, преимущественно, въ одну сторону: любовь къ ближнему полагали, прежде всего, въ подвигѣ состраданія къ страждущему, ея первымъ требованіемъ признавали личную милостыню. Идея этой милостыни полагалась въ основаніе практическаго нравоученія, потребность въ этомъ подвигѣ воспитывалась всѣми тогдашними средствами духовно-нравственной педагогики. Любить ближняго—это, прежде всего, накормить голоднаго, напоить жаждущаго, посѣтить заключеннаго въ темницѣ. Человѣколюбіе на дѣлѣ значило—*нищелюбіе*. Благотворительность была не столько вспомогательнымъ средствомъ общественнаго благоустройства, сколько необходимымъ условіемъ личнаго нравственнаго здоровья: она больше нужна была самому нищелюбцу, чѣмъ нищему... Древне-русскій благотворитель, „христолюбецъ", менѣе по-

мышлялъ о томъ, чтобы добрымъ дѣломъ поднять уровень общественнаго благосостоянія, чѣмъ о томъ, чтобы возвысить уровень собственнаго духовнаго совершенствованія... Нищій былъ для благотворителя лучшій богомолецъ, молитвенный ходатай, душевный благодѣтель. „Въ рай входятъ святой милостыней,—говорили въ старину—нищій богатымъ питается, а богатый нищаго молитвою спасается“... Въ силу того же взгляда на значеніе благотворительнаго дѣла, нищенство считалось въ древней Руси не экономическимъ бременемъ для народа, не язвой общественнаго порядка, а однимъ изъ главныхъ средствъ нравственнаго воспитанія народа, состоящимъ при церкви практическимъ институтомъ общественнаго благонравія“.

„Трудно сказать,—прибавляетъ послѣ этихъ замѣчаній г. Ключевскій,—въ какой степени такой взглядъ на благотворительность содѣйствовалъ улучшенію древне-русскаго общежитія“. Въ нравственно-воспитательномъ отношеніи онъ, можетъ быть, и имѣлъ нѣкоторое благотворное вліяніе на тогдашнее общество, но съ точки зрѣнія интересовъ государственнаго порядка онъ, какъ и въ другихъ странахъ, оказался, въ связи съ другими причинами [1], факторомъ развитія печальнаго явленія—профессіональнаго нищенства. Съ теченіемъ времени оно приняло размѣры настоящаго бѣдствія, съ которымъ находила нужнымъ бороться все болѣе усиливавшаяся правительственная власть. Англичанинъ Флетчеръ, посѣтившій Москву въ концѣ XVI в., заноситъ въ свои записки, что нищихъ въ это время было „несчетное множество“, что „отъ этого множества бродягъ и нищихъ, неотступно просившихъ милостыни, говоря: *дай мнѣ или убей меня*, по ночамъ происходили воровства и грабежи,

---

[1] Ихъ замѣчаетъ Н. И. Костомаровъ, говоря объ эпохѣ XVII в. въ слѣдующихъ словахъ: „Всѣ обстоятельства тогдашней жизни такъ слагались, чтобы плодить нищую братію: ихъ плодили и воеводы, и дьяки, и приказчики, и помѣщики, и ратные люди, и татары. Какъ набѣжитъ ногайская орда изъ степей, да пожгетъ хлѣбъ на поляхъ, а въ селеніяхъ избы, жители, успѣвъ спастись отъ татарскаго аркана въ болотахъ и лѣсахъ и очутившись безъ крова и хлѣба, расходились по Руси просить милостыню. Христовы слова „нищіе всегда имате“ запечатлѣлись надъ всею исторіею Россіи“.

и осторожные не выходили по вечерамъ изъ домовъ своихъ". О широкомъ развитіи нищенства въ XVI в. говорится и въ актахъ Стоглаваго Собора (1551 г.), при чемъ указывается на отсутствіе надлежащихъ мѣръ призрѣнія; „а нищіи и клосные, и гнилые, и престарѣвшіеся въ убожествѣ, гладъ, и мразъ, и зной, и наготу, и всякую скорбь терпятъ, и не имѣютъ, гдѣ главы подклонити; по міру скитаются, вездѣ ихъ гнушаются, отъ глада и отъ мраза въ недозорѣ умираютъ и безъ покаянія, и безъ причастія, никѣмъ не брегомы". По этому поводу Соборъ рекомендуетъ принять слѣдующія мѣры: „да повелитъ благочестивый царь всѣхъ прокаженныхъ и престарѣвшихся описати по всѣмъ градомъ опрочѣ здравыхъ строевъ, да въ коемъ жде градѣ устроити богадѣльни мужскія и женскія, и тѣхъ прокаженныхъ и престарѣвшихся, не могущихъ нигдѣ же главы подклонити, устроити въ богадѣльняхъ пищею и одеждою"; это—для больныхъ и дряхлыхъ, а что касается „здравыхъ", то они „питалися бы по дворомъ ходячи отъ боголюбцовъ, якоже и поднесь, а которые возмогутъ работати и они бы страды подлежали".

Въ какой мѣрѣ эти совѣты были примѣнены на практикѣ, судить трудно за неимѣніемъ достаточныхъ для этого данныхъ. Важно отмѣтить хотя бы тотъ фактъ, что уже въ половинѣ XVI вѣка высказывалось сознаніе необходимости государственныхъ мѣръ по отношенію къ призрѣнію.

Въ теченіе слѣдующаго столѣтія мы не встрѣчаемъ ничего существеннаго въ области мѣръ противъ нищенства и съ цѣлью призрѣнія бѣдныхъ; даже Уложеніе царя Алексѣя Михайловича, коснувшееся многихъ сторонъ нашей жизни, не содержитъ въ себѣ никакихъ постановленій относительно нищихъ и бѣдныхъ. Но въ концѣ XVII в. появляется очень интересный законодательный актъ—указъ царя Ѳеодора Алексѣевича 1682 г., изданный, какъ думаютъ, подъ вліяніемъ занятій Земскаго Собора 1681 г., на которомъ между прочимъ разсуждали о нищенствѣ. Въ этомъ указѣ предписывается произвести разборку московскихъ нищихъ: дѣйствительно безпомощныхъ помѣстить въ „двухъ шпитальняхъ или богадѣльняхъ", которыя велѣно построить въ Москвѣ, а здоровымъ лѣнтяямъ—дать работу, „чтобы

впредь по улицамъ бродящихъ и лежащихъ нищихъ (межъ которыми многіе притворные воры и всѣмъ здоровы и работать могутъ) не было". Любопытно, что на этомъ указѣ сильно отражается вліяніе западно-европейскаго законодательства. Въ немъ неоднократно упоминается объ „Европскихъ странахъ" и указывается, что „въ государствахъ и во градѣхъ, гдѣ такіе домы нищимъ построены, великая отъ того польза".

Въ виду большого интереса этого указа, приводимъ ту часть его, въ которой говорится о мотивахъ предписаній и предполагаемыхъ результатахъ ихъ: „А когда такіе увѣчные люди будутъ отъ бродящихъ притворныхъ нищихъ разобраны и ходить имъ по улицамъ возбранится, тогда тѣ здоровые нищіе, также и дѣти ихъ, которыхъ множество великое по улицамъ бродятъ, и ничему ихъ не учатъ, а возрастя, кромѣ воровства отъ такихъ бродящихъ людей невозможно быти, принуждены будутъ хлѣбъ свой заживать работою или какимъ ремесломъ къ общенародной пользѣ. Потому что всякая праздность не приводитъ человѣка ко иному, точію къ злымъ дѣламъ и воровству. Когда такимъ людямъ по улицамъ возбранено будетъ ходити и подъ окнами милостыни просить, тогда и воровства такова не будетъ. Для того, что такіе воры, по дворамъ ходя, только примѣчаютъ, кто какъ живетъ, и какъ его домъ, какъ бы исплоша, гдѣ малолюдство, ково днемъ, или ночью покрасть. А иные такіе же воры, какъ о томъ повѣтствуется, малыхъ робятъ съ улицъ крадутъ, и руки и ноги имъ ломаютъ и на улицы ихъ кладутъ, чтобы на нихъ люди смотря умилились и больше имъ милостыни давали. Еще же многіе отъ такихъ нищихъ, которые странными болѣзнями и прилипчивыми одержимы, какъ-то: франками, ракомъ, волкомъ на лицѣ и по рукамъ, и тѣ садятся просить во многонародныхъ мѣстѣхъ. И такова нищего, когда-бъ жена чревата усмотря, испужалась, могла бы такова-жъ поврежденнаго младенца родити. И для такой причины во всѣхъ странахъ Европскихъ такимъ людемъ отнюдь не позволяютъ по улицамъ ходить не токмо что въ многонародныхъ мѣстѣхъ сидѣть; а взявъ ихъ лѣчатъ, буде исцѣльны; а буде не ис-

цѣльны и конечно скудны, поять и кормять по смерть въ особыхъ отдѣленныхъ мѣстѣхъ".

Составители указа 1682 г. посмотрѣли на свою задачу довольно широко и нашли нужнымъ упомянуть въ немъ и о мѣрахъ предупредительныхъ. По примѣру того, что дѣлается „въ иныхъ государствахъ", указъ говоритъ о необходимости созданія такихъ школъ и заведеній, гдѣ бы подростки („нищенскія дѣти, робята и дѣвки") могли обучаться разнымъ наукамъ и ремесламъ. Благодаря такимъ мѣрамъ, расчитываетъ указъ, „многія тысячи людей могли бъ хлѣбъ свой тѣмъ заживать, которые нынѣ по улицамъ бродятъ, ничего не вымышляютъ, какъ бы и что своровать? И тѣ бы статьи, которыя нынѣ привозятъ изъ иныхъ государствъ, учали бъ дѣлать въ Московскомъ государствѣ. И отъ того бъ родилось, что за московскіе товары учали бъ платить вмѣсто товаровъ иноземныхъ золотомъ и серебромъ. И такъ бы богатство множилось". Вообще указъ этотъ проникнутъ большимъ оптимизмомъ: составители его твердо вѣрятъ, что, благодаря его мѣрамъ—„такимъ поведеніемъ учинится, что не токмо на Москвѣ, но и въ городѣхъ всего Московскаго государства никакого нищаго, по улицамъ бродящаго не будетъ".

Ѳеодоръ Алексѣевичъ умеръ въ годъ изданія этого указа, и едва ли онъ былъ приведенъ въ исполненіе, хотя есть основаніе утверждать, что „шпитальня" дѣйствительно была учреждена въ Москвѣ на средства аптекарскаго приказа. Что же касается до общихъ идей, выраженныхъ въ указѣ 1682 г., то онѣ получили дальнѣйшее свое развитіе и практическое приложеніе въ царствованіе Петра Великаго.

Въ петровскомъ законодательствѣ вопросъ о нищенствѣ и мѣрахъ призрѣнія занимаетъ очень видное мѣсто. Съ нимъ исторія этого дѣла вступаетъ въ новый періодъ, отличающійся большею энергіей, разносторонностью и послѣдовательностью мѣропріятій. По отношенію къ нищимъ они, правда, характеризуются чрезвычайною суровостью, чѣмъ близко напоминаютъ политику репрессіи нищенства въ Англіи и Франціи XIV и XV вѣковъ. Но рядомъ съ ними видны заботы о созданіи положительныхъ мѣръ призрѣнія. Наиболѣе существенныя законодательныя предписа-

нія въ этой области относятся ко второй половинѣ царствованія Петра; но уже и въ то время, когда онъ еще раздѣлялъ царскую власть съ братомъ своимъ Іоанномъ, мы видимъ рѣшительныя мѣры по отношенію къ нищимъ. Таковъ указъ 30-го ноября 1691 г. „Извѣстно имъ Великимъ Государямъ,—читаемъ въ этомъ указѣ,—что на Москвѣ гулящіе люди, подвязавъ руки, такъ же и ноги, а иные глаза завѣся и зажмуря, будто слѣпы и хромы, притворнымъ лукавствомъ просятъ на Христово имя милостыни, а по осмотру они всѣ здоровы". Въ виду этого, указъ предписываетъ—„тѣхъ людей имать и распрашивать... и по распроснымъ рѣчамъ ссылать посадскихъ людей въ тѣ жь посады, изъ коихъ они пришли, а дворцовыхъ крестьянъ въ дворцовыя волости, а помѣщиковыхъ и вотчинниковыхъ отдавать помѣщикамъ и вотчинникамъ, а буде тѣ люди съ сего Великихъ Государей указу впредь объявятся на Москвѣ, въ томъ же нищенскомъ образѣ и въ притворномъ лукавствѣ, и тѣмъ за то притворное лукавство учинить жестокое наказаніе, бить кнутомъ и ссылать въ ссылку въ дальніе сибирскіе города". Мѣры эти оказались однако недѣйствительными, и менѣе чѣмъ черезъ три года (указомъ 14-го марта 1694 г.) нашли нужнымъ снова подтвердить ихъ, при чемъ онѣ были распространены и на лицъ духовныхъ: „безмѣстныхъ чернцовъ и черницъ, поповъ и дьяконовъ", бродившихъ по Москвѣ, также велѣно „имать и приводить ихъ въ Стрѣлецкій приказъ, а изъ Стрѣлецкаго приказа отсылать въ Патріаршъ приказъ, чтобъ отнюдь чернцы и черницы и безмѣстные попы и дьяконы по улицамъ нигдѣ не бродили и по кабакамъ не водились"...

За этими мѣрами, существо которыхъ сводится къ репрессіи, слѣдуетъ (уже черезъ значительный промежутокъ времени) рядъ любопытныхъ распоряженій, проникнутыхъ стремленіемъ отчасти—дать дѣйствительное призрѣніе нуждающимся, отчасти—предупредить и устранить самую возможность нищенства. Нищихъ, способныхъ къ труду, стремятся привлечь къ работѣ; больнымъ и увѣчнымъ предписывается давать пріютъ въ богадѣльняхъ. Вотъ наприм., что гласитъ указъ 20-го іюня 1718 г.: „Нынѣ Его Величеству учинилось извѣстно, что нищихъ паки умножилось: и для того симъ Его Царскаго Величества указомъ паки подтвер-

ждается, дабы такихъ нищихъ, которые въ богадѣльни не записаны, а паче которые неувѣчные и не старые, имать за караулъ—и допрося, чьи они и откуда и какой ради причины помимо указа по міру бродятъ? и ежели который впервые будетъ пойманъ, такихъ бить нещадно батожьемъ и отдавать или отсылать по прежнему указу въ прежнія ихъ мѣста, гдѣ они жили.... А буде такіе въ другой разъ или въ третій пойманы будутъ, и такихъ, бивъ на площади кнутомъ, посылать въ каторжную работу, а бабъ въ шпингаусъ, а ребятъ бивъ батоги посылать на суконный дворъ и къ прочимъ мануфактурамъ; а на помѣщикахъ и на хозяевахъ и властяхъ, также на старостахъ и прикащикахъ брать штрафу за каждаго человѣка за неусмотрѣніе по пяти рублей".

Къ тому же году относится и совершенно новая у насъ мѣра о запрещеніи по улицамъ и въ церквахъ подавать милостыню. Въ Англіи къ этой мѣрѣ пробовали прибѣгать уже въ XIV ст., во Франціи она была установлена при Людовикѣ XIV, и весьма вѣроятно, что именно французское законодательство по этому предмету навѣяло на Петра мысль о запрещеніи подавать милостыню. Мотивомъ этого было убѣжденіе, что безразборчивая подача милостыни способна только развивать нищество, обращая его въ легкій и подчасъ доходный промыселъ. Указъ 25-го февраля 1718 г. велитъ монаховъ и нищихъ которые являются въ Москвѣ и ходятъ по рядамъ и по улицамъ и сидятъ на перекресткахъ, забирать и приводить въ Монастырскій приказъ, а „милостыни отнюдь имъ не давать", подъ страхомъ штрафа въ первый разъ въ 5, а во второй въ 10 рублей, при чемъ для присмотра за этимъ приказывается опредѣлить „нарочныхъ поимщиковъ". Лицамъ, желающимъ подать милостыню, рекомендуется отсылать ее въ богадѣльню. Впослѣдствіи это запрещеніе милостыни было снова подтверждено [1].

---

[1] Указы Петра Великаго о воспрещеніи подавать милостыню вызвали рѣзкое осужденіе со стороны Ивана Посошкова, автора книги „О скудости и богатствѣ": „А и нынѣшній указъ о нищихъ учиненъ не весьма здраво потому: велѣно штрафовать тѣхъ, кои милостыню подаютъ. И тѣмъ никогда не унять, да не возможно унять, и то положеніе и Богу не безъ противности: Богъ положилъ предѣлъ, что давать милостыни, а судьи наши за то штрафуютъ; а имъ штрафовать давальцовъ не надлежитъ". Съ своей

До сихъ поръ это были все болѣе или менѣе частичныя мѣры, отдѣльныя распоряженія, не обнимавшія вопроса о нищенствѣ и призрѣніи въ его цѣломъ. Онѣ однако подготовили почву для болѣе общихъ мѣропріятій, въ которыхъ выступаетъ уже извѣстная система, цѣльная организація призрѣнія. Систему эту стремились создать два важные акта петровскаго царствованія, изданные одинъ вслѣдъ за другимъ на разстояніи нѣсколькихъ дней: регламентъ Главному Магистрату (16-го января 1721 г.) и регламентъ Духовной Коллегіи (25-го янв. 1721 г.). Въ первомъ имѣются въ виду мѣры призрѣнія со стороны органовъ свѣтской власти, во второмъ—духовной власти.

Въ качествѣ общаго положенія, призрѣніе бѣдныхъ было поставлено въ числѣ главныхъ задачъ полиціи: въ перечнѣ функцій полиціи въ регламентѣ Главному Магистрату между прочимъ сказано, что она „призираетъ нищихъ, бѣдныхъ, больныхъ, увѣчныхъ и прочихъ неимущихъ, защищаетъ вдовицъ, сирыхъ". Въ томъ же регламентѣ изложены и подробности мѣръ, предписываемыхъ въ области призрѣнія. Должны быть созданы троякаго рода заведенія, предназначаемыя для призрѣнія различныхъ категорій нуждающихся. Во 1-хъ, *Смирительные домы* — для „здоровыхъ нищихъ и гулякъ"; въ перечнѣ лицъ, для которыхъ создаются такіе дома, упомянуты „еще же лѣнивые здоровые нищіе и гуляки, которые, нехотя трудится о своемъ пропитаніи, ѣдятъ хлѣбъ вотще, и прочіе симъ

стороны Посошковъ рекомендуетъ слѣдующія мѣры. „И сію статью правильнѣе-бы такъ учинить: кои хворы и увѣчны и престарѣлые, тѣмъ бы учинить покой, а кои ходятъ здоровые крестьяне и крестьянки и дѣти ихъ и тѣхъ, если повелѣно будетъ, всякого чина людямъ хватать хотя въ городахъ, хотя въ деревнѣ; какой человѣкъ не увидитъ нищаго здороваго, то хватя бы его привелъ въ приказную палату, и записалъ, гдѣ его взялъ, и записавъ, отдалъ бы ихъ изъ приказу тому, кто его привелъ. А буде онъ не возьметъ, то кто его востребуетъ, отдавалъ бы вовсе, чей бы онъ ни былъ. А буде никто не возьметъ, то отсылалъ бы ихъ къ каковымъ дѣламъ Государевымъ. То дворяне лице заслышутъ, часу не будутъ мѣшкать—заберутъ къ себѣ, и по міру ходить уже не будутъ пускать. И такимъ способомъ однимъ годомъ или меньше нищіе бродить не будутъ, и по улицамъ ходить не станутъ".—Сочиненія Ивана Посошкова, изд. М. Погодинымъ, М. 1842 г. Стр. 103—104.

подобные; таковыхъ всѣхъ надлежитъ сажать въ смирительные домы... и посылать ихъ на работу, чѣмъ бы они могли пропитаніе свое заработать, чтобъ никогда праздны не были". Во 2-хъ, *Предильные домы* — для женщинъ: „для непотребнаго-жъ и неистоваго женскаго пола, которыхъ должно наказывать такимъ же образомъ" (т. е. забирать и, сажая въ эти дома, принуждать къ работѣ). Наконецъ, въ 3-хъ, *Гошпитали*: имъ „быть ради призрѣнія сирыхъ, убогихъ, больныхъ и увѣчныхъ и для самыхъ престарѣлыхъ людей обоего пола".

Такія заведенія регламентъ предписываетъ „построить магистратамъ земскимъ иждивеніемъ, впредь со временемъ сыскавъ къ тому такожъ и на пропитаніе оныхъ людей средство и по состоянію мѣста, чтобы гражданамъ было безобидно" (т. е. не обременительно). Желательность этихъ мѣръ регламентъ подкрѣпляетъ ссылкою на примѣръ западно-еврпейскихъ странъ: „понеже въ другихъ государствахъ такіе дома не токмо въ большихъ, но и въ малыхъ городахъ обрѣтаются и имѣютъ первое свое начало отъ фундацій земскаго начальства, такожде и отъ подаянія такихъ людей, которые во имѣніи суть свободны"; „еще-жъ и кромѣ гошпиталей есть въ тамошнихъ большихъ и знатныхъ городахъ особливо сиротскіе домы, въ которыхъ опредѣленное число убогихъ и послѣ родителей оставшія дѣти содержатся и воспитаны бываютъ, такожде и другіе есть домы, въ которыхъ болѣзней бѣдныхъ людей лечатъ и въ призрѣніи имѣютъ, и всѣ такіе домы градскимъ тщаніемъ съ потребными покоями каменные строятся, и для того Главному Магистрату имѣтъ въ томъ стараніе, чтобъ оное исправить со временемъ безъ отягченія народнаго".

Эти задачи въ области призрѣнія, возложенныя на свѣтскую власть, черезъ три года были снова подтверждены въ инструкціи Городовымъ Магистратамъ (1724 г.). Одинъ изъ пунктовъ ея говоритъ: „весьма потребно есть призрѣніе бѣдныхъ: того ради стараться, чтобъ обѣднѣлые, а наипаче престарѣлые и дряхлые граждане какъ мужеска, такъ и женска полу, которые пропитанія себѣ не имѣютъ и работать не могутъ, въ богадѣльни были пристроены и пропитаніемъ отъ гражданъ съ прилежнымъ присмотромъ оста-

влены не были". Другой пунктъ той же инструкціи подтверждаетъ необходимость преслѣдовать профессіональное нищенство понужденіемъ къ труду: „понеже извѣстно, что многіе люди, не имѣя и не желая никакихъ промысловъ, отчего пропитаніе себѣ могли имѣть, подати платить, и того ради нѣкоторые въ самой бѣдности пребываютъ, нѣкоторые же или наибольшее число въ гулякахъ обрѣтаются, отчего не другое, что лучше отъ нихъ быть можетъ, токмо пьянство и всякія непотребности, а потомъ воровство и разбои: того ради этакихъ весьма усматривать и какимъ возможно художествамъ и ремесламъ или работамъ понуждать, а ремесла или художества умножить, и чтобы такіе гуляки подъ именемъ нищихъ весьма не шатались и праздны не были".

Считая призрѣніе бѣдныхъ и мѣры противъ нищенства задачами свѣтскаго управленія, Петръ признавалъ вмѣстѣ съ тѣмъ, что въ осуществленіи ихъ съ нимъ должна гармонировать и дѣятельность духовнаго управленія, поскольку оно касается этихъ вопросовъ. Создавая регламентъ, долженствующій руководить дѣятельностью Духовной Коллегіи, законодатель и въ немъ трактуетъ о вопросахъ призрѣнія, удѣляя особый пунктъ пространнымъ замѣчаніямъ „о подаяніи милостыны". „О подаяніи милостыни,—говоритъ регламентъ,—должно коллегіумъ духовное сочинить наставленіе, ибо въ семъ не мало погрѣшаемъ". Какъ на главное погрѣшеніе, опять-таки указывается на сильное развитіе профессіональнаго нищенства, „что есть Богопротивное и всему отечеству вредное". Приведя тексты Священнаго Писанія о томъ, что „повелѣваетъ намъ Богъ отъ пота лица нашего, сіе есть отъ промысловъ праведныхъ и разумныхъ трудовъ, ясти хлѣбъ", регламентъ заключаетъ: „и потому здравіи, а лѣнивіи прошаки Богу противны суть". Богопротивное дѣло совершаютъ не только просящіе милостыню лѣнтяи, но и дающіе ее такимъ людямъ: „и аще кто снабдѣваетъ оныхъ, и той есть яко помощникъ, тако и участникъ оныхъ же грѣха, и что-либо на таковую суетную милостыню издерживаетъ, все то вотще ему, а не въ пользу духовную". Далѣе подробно исчисляется тотъ „великій вредъ", который „изъ таковой дурной милостыны отчеству

дѣется". „Отъ сего бо въ первыхъ скудость и дорогъ бываетъ хлѣбъ. Разсуди всякъ благоразумный, — восклицаетъ регламентъ, — сколько тысящъ въ Россіи обрѣтаются лѣнивыхъ таковыхъ прошаковъ, толикожъ тысящъ не дѣлаютъ хлѣба, и потому нѣтъ отъ нихъ приходу хлѣбнаго, а обаче нахальствомъ и лукавымъ смиреніемъ чуждые труды поядаютъ, и потому великій хлѣба расходъ вотще. Хватать бы таковыхъ всюду и къ дѣламъ общимъ приставлять". Указавъ далѣе на то, что эти „прошаки" отнимаютъ хлѣбъ отъ дѣйствительно нуждающихся „убогихъ истинныхъ", тѣмъ болѣе, что „бездѣльники оные, понеже здравы суть, скоро до милостыни прибѣгаютъ, когда немощные нищіе остаются, иныи же полумертвы почитай на улицахъ лежатъ и при своей болѣзни и гладомъ истаеваютъ", регламентъ спрашиваетъ: „и кто вкратцѣ исчислитъ вреды, отъ таковыхъ бездѣльниковъ дѣемыя? По дорогамъ, гдѣ угодно водятъ, разбиваютъ; зажигатели суть; на шпіонство отъ бунтовщиковъ и измѣнниковъ подряжаются; клевещутъ на властей высокихъ, и самую власть верховную злѣ обносятъ, и простой народъ къ презорству властей преклоняютъ. Сами никіихъ же христіанскихъ должностей касаются; въ церковь входить не свое дѣло быти помышляютъ, только бъ имъ предъ церковью непрестанно вопить. И что еще вѣру превосходитъ безсовѣствіе и безчеловѣчіе оныхъ: младенцамъ своимъ очи ослѣпляютъ, руки скорчиваютъ и иные члены развращаютъ, чтобъ были прямые нищіе и милосердія достойные. Во-истину нѣтъ беззаконнѣйшаго чина людей".— Такъ заключаетъ регламентъ мрачную картину нищенства, питаемаго неразборчивымъподаяніемъ милостыни. Въ виду этого Духовной Коллегіи рекомендуется обратить на это серьезное вниманіе и придумать мѣры къ искорененію зла. „Надлежитъ убо великая должность духовному коллегіумъ прилежно о семъ думать и совѣтовать, каковымъ бы лучшимъ способомъ зло сіе искоренить и добрый чинъ милостыни опредѣлить. А опредѣливъ просить Царскаго Величества, дабы изволилъ указомъ своимъ Монаршимъ утвердить".

Къ 1724 г. относится новая интересная мѣра—изданъ указъ о производствѣ единовременно повсемѣстной переписи нищихъ въ тѣхъ видахъ, чтобы затѣмъ росписать ихъ

по монастырямъ. Вотъ что читаемъ мы въ сенатскомъ указѣ 3 іюня 1724 г.: „Всѣхъ губерній и провинцій, кромѣ Сибирской, въ городахъ, гдѣ есть старые, больные и увѣчные нищіе и сироты какъ мужска, такъ и женска полу, которые были въ богадѣльняхъ, гошпиталяхъ, и сверхъ тѣхъ, которые явятся такіе же больные и увѣчные, которые работами себя пропитать не могутъ, а ни къ кому не приписаны и въ подушный окладъ не положены, переписать губернаторамъ и воеводамъ, а гдѣ воеводы нѣтъ, въ тѣхъ мѣстахъ управителямъ, и для того написать указы во всѣ города разные, и запечатавъ послать ихъ къ нимъ губернаторамъ и воеводамъ и прочимъ управителямъ при особливыхъ указахъ, въ которыхъ указать, дабы они тѣ запечатанные указы разослали во всѣ города, и тѣ бъ управители оные указы распечатали во всѣхъ мѣстахъ въ одинь день публично, а именно октября 1 числа 1724 года, а до того числа отнюдь подъ жестокимъ штрафомъ тѣхъ указовъ не распечатывать, а при комъ тѣ указы распечатаны будутъ, о томъ съ подписаніемъ рапортовать; а переписывать бы начали всѣ вдругъ, а переписавъ прислать имъ тѣ вѣдомости въ Сенатъ, конечно, къ ноябрю мѣсяцу, дабы, зная число ихъ и число доходовъ, можно было росписать ихъ по монастырямъ“. Относительно результатовъ этого распоряженія свѣдѣній, къ сожалѣнію, не имѣется.

Таковы важнѣйшія изъ мѣръ, принимавшихся въ отношеніи къ призрѣнію петровскимъ законодательствомъ. Оно стало на вѣрный путь, обѣщавшій при неуклонномъ слѣдованіи ему сдѣлать многое для упорядоченія или, вѣрнѣе, созданія болѣе или менѣе цѣльной системы общественнаго призрѣнія. Къ сожалѣнію, однако, большинство изъ плановъ Петра въ этомъ дѣлѣ не получило осуществленія при его жизни; даже Духовная Коллегія такъ и не сочинила порученнаго ей наставленія. А послѣ смерти Петра наступилъ періодъ, мало благопріятствовавшій какимъ-либо творческимъ законодательнымъ актамъ. При его ближайшихъ преемникахъ дѣло ограничивалось повтореніемъ петровскихъ указовъ о преслѣдованіи нищенства, при чемъ нерѣдко прибавлялись слова: „паки нищихъ умножилось, а паче при церквахъ и въ рядахъ“.

Новый періодъ законодательныхъ мѣръ въ области призрѣнія открывается лишь съ царствованіемъ Екатерины II.

Царствованіе Екатерины II оставило замѣтный слѣдъ въ исторіи общественнаго призрѣнія въ Россіи. На первыхъ порахъ особенное вниманіе было обращено на мѣры призрѣнія младенцевъ, преимущественно незаконнорожденныхъ. Уже и прежде предпринимались нѣкоторыя мѣры въ этомъ отношеніи: такъ, первый въ Россіи пріютъ незаконнорожденныхъ (или, какъ ихъ называли тогда „зазорныхъ") младенцевъ основанъ былъ въ 1706 г. близъ Новгорода митрополитомъ Іовомъ, при чемъ на содержаніе его Петръ опредѣлилъ доходы съ нѣкоторыхъ монастырскихъ вотчинъ. Затѣмъ, въ 1715 г. Петръ приказалъ въ Москвѣ и въ другихъ городахъ устроить подлѣ церковныхъ оградъ госпитали (въ Москвѣ каменные, а въ другихъ городахъ деревянные) и „объявить указъ, чтобы зазорныхъ младенцевъ въ непристойныя мѣста не отметывали, но приносили бы къ вышеозначеннымъ гошпиталямъ и клали тайно въ окно чрезъ какое закрытіе, дабы приносимыхъ лицъ не было видно". Но эти мѣры не дали ожидавшихся отъ нихъ результатовъ, и положеніе незаконнорожденныхъ дѣтей было предоставлено всецѣло на произволъ судьбы. Въ самомъ началѣ царствованія Екатерины II вопросъ объ этомъ былъ серьезно разработанъ, подъ руководствомъ извѣстнаго филантропа И. И. Бецкаго, и въ результатѣ основанъ былъ Воспитательный домъ въ Москвѣ въ 1763 г.; съ 1770 г. открыто было такое же учрежденіе и въ Петербургѣ, сначала въ качествѣ отдѣленія московскаго дома, а съ 1780 г.—въ качествѣ самостоятельнаго учрежденія. Созданіе этихъ домовъ впервые поставило на прочную почву призрѣніе незаконнорожденныхъ дѣтей, по крайней мѣрѣ, для обѣихъ столицъ и ближайшихъ губерній.

Въ области общихъ мѣръ призрѣнія эпоха Екатерины II ознаменовалась изданіемъ многихъ законодательныхъ актовъ и административныхъ распоряженій. Сначала это были все частныя мѣры —относительно устройства въ 26 епархіяхъ 26 богадѣленъ, о воспрещеніи уличнаго нищенства въ Москвѣ, объ устроеніи при монастыряхъ особенныхъ до-

мовъ для безумныхъ и сумасшедшихъ и т. п. Новой характерной чертой этихъ мѣропріятій является болѣе гуманное отношеніе къ нищимъ, въ которыхъ перестаютъ видѣть одинъ преступный элементъ и въ которыхъ начинаютъ усматривать несчастныя жертвы неблагопріятныхъ условій жизни.

За этими частными мѣрами послѣдовала мѣра болѣе общаго характера, любопытная въ томъ отношеніи, что это была первая у насъ серьезная попытка создать извѣстную систему, организацію общественнаго призрѣнія. Она выразилась въ устройствѣ цѣлой сѣти спеціальныхъ учрежденій, подъ названіемъ „Приказовъ общественнаго призрѣнія", созданныхъ „Учрежденіемъ о губерніяхъ" 1775 года. Эти приказы повелѣно учредить повсемѣстно, въ каждой губерніи по одному. На нихъ возложены были многочисленныя и довольно разнообразныя задачи. „Приказу общественнаго призрѣнія,—гласитъ ст. 380 Учрежденія о губерніяхъ,—поручается попеченіе и надзираніе о установленіи и прочномъ основаніи: 1) *народныхъ школъ,* 2) установленіе и надзираніе *сиротскихъ домовъ* для призрѣнія и воспитанія сиротъ мужескаго и женскаго пола, оставшихся послѣ родителей безъ пропитанія, 3) установленіе и надзираніе *госпиталей*, или больницъ для излеченія больныхъ, 4) установленіе и надзираніе *богадѣленъ* для мужескаго и женскаго пола убогихъ, увѣчныхъ и престарѣлыхъ, кои пропитанія не имѣютъ, 5) установленіе и надзираніе особаго *дома для неизлечимо больныхъ*, кои пропитанія не имѣютъ, 6) установленіе и надзираніе *работныхъ домовъ* для обоего пола, 8) установленіе и надзираніе *смирительныхъ домовъ* дзя обоего же пола людей". По отношенію къ „работнымъ домамъ" слѣдуетъ замѣтить, что цѣль ихъ устройства состояла въ слѣдующемъ (ст. 390): „дабы работою доставить прокормленіе неимущимъ, какою же работою, сіе отдается на усмотрѣніе приказа общественнаго призрѣнія (ибо не вездѣ одинакія удобности бываютъ, въ Москвѣ каменья пилить, въ другихъ мѣстахъ приготовлять ленъ или прясть, и тому подобное) и понеже въ работныхъ домахъ всякій кормится своею работою, то и принимаютъ во оные совершенно убогихъ (с. е. бѣдныхъ) обоего пола людей, кои работать могутъ и сами добровольно туда приходятъ (и кои не привязаны къ иной работѣ). Во оныхъ

домахъ даютъ имъ работу. а по мѣрѣ работы пищу, покровъ, одежду, или деньги, или же въ работвые дома принимаютъ пристанища не имѣющихъ, кои присланы будутъ на время, или навсегда изъ какого нинаесть мѣста, на то власть имѣющаго въ той губерніи".

Въ составъ приказа входили, подъ предсѣдательствомъ губернатора, два засѣдателя верхняго земскаго суда, два засѣдателя губернскаго магистрата и два засѣдателя верхней расправы; при этомъ приказу предоставлялось приглашать въ свои засѣданія, "буде случится надобность для свѣдѣнія подробнаго или мѣстнаго", предводителя дворянства и городского голову.

Вопросъ о матеріальныхъ средствахъ для выполненія задачъ приказа былъ рѣшенъ слѣдующимъ образомъ. Каждому приказу предписано было (ст. 382) отпустить 15.000 р. изъ доходовъ данной губерніи. Эта сумма являлась какъ бы основнымъ капиталомъ новаго учрежденія, которому при этомъ дозволено было деньги эти отдавать за узаконенные проценты на вѣрные заклады съ тѣмъ условіемъ, чтобы заложенныя имѣнія находились дѣйствительно въ той губерніи.

Таковы, въ краткихъ чертахъ, устройство и функціи приказовъ общественнаго призрѣнія, созданныхъ въ 1775 г. Учрежденія эти надолго сдѣлались главнымъ органомъ общественнаго призрѣнія. До введенія Положенія о земскихъ учрежденіяхъ они существовали во всѣхъ губерніяхъ, но съ введеніемъ его они были упразднены въ земскихъ губерніяхъ; въ губерніяхъ же не-земскихъ они продолжаютъ существовать и понынѣ. Правда, съ теченіемъ времени они подвергались болѣе или менѣе значительнымъ измѣненіямъ въ личномъ составѣ ихъ, но въ существенныхъ чертахъ они сохраняли свою физіономію.

Оцѣнивая дѣятельность приказовъ за большой періодъ времени, нельзя не прійти къ заключенію, что итоги ея оказались весьма незначительными. Такъ, по даннымъ 1816 г., слѣдовательно, уже по прошествіи 40-лѣтняго періода, общее число заведеній приказовъ (57) составляло только 331 съ 43,023 призрѣваемыхъ. Затѣмъ, черезъ 25 лѣтъ, а именно по даннымъ 1842 г. число заведеній составляло

793 съ 156,744 призрѣваемыхъ. Наконецъ, въ 1862 г. насчитывали заведеній еще меньше, всего 768, но съ нѣсколько большимъ числомъ призрѣваемыхъ—181,553 человѣка. Нѣтъ сомнѣнія, что это число обнимаетъ лишь весьма незначительную долю тѣхъ лицъ, которыя дѣйствительно нуждались въ призрѣніи. Изъ указаннаго числа заведеній наибольшая часть приходилась на долю больницъ: ихъ было всего 524 въ губернскихъ и уѣздныхъ городахъ: затѣмъ 111 богадѣленъ, въ томъ числѣ 7 инвалидныхъ домовъ, и 39 домовъ для умалишенныхъ. Что касается работныхъ домовъ, которые, казалось, должны были сосредоточить на себѣ большое вниманіе, какъ средство помощи людямъ неимущимъ и способнымъ къ труду, то они не получили надлежащаго развитія. Въ примѣчаніи къ ст. 690 Устава общественнаго призрѣнія (Свод. Зак. т. XIII, изд. 1857 г.) читаемъ: „въ настоящее время (въ 1857 г.), существуетъ только одинъ работный домъ въ Москвѣ, состоящій, впрочемъ, въ вѣдѣніи не московскаго приказа, а тамошняго попечительнаго совѣта заведеній общественнаго призрѣнія. Прежде существовали подобныя заведенія еще въ Иркутскѣ и Красноярскѣ, но оба сіи заведенія закрыты въ 1853 году“.

Дѣятельность приказовъ свидѣтельствуетъ о томъ, что этотъ опытъ устройства у насъ общественнаго призрѣнія оказался неудачнымъ. Причины этого чрезвычайно сложны. Ихъ слѣдуетъ искать и въ общихъ условіяхъ нашего административнаго быта въ ту эпоху, когда возникли и начали дѣйствовать приказы, и въ тѣхъ частныхъ условіяхъ, въ какія они были поставлены своею организацію. Она, прежде всего, отличалась бюрократическимъ характеромъ, при которомъ не было мѣста проявленіямъ иниціативы и участію общества въ заботахъ объ общественномъ призрѣніи. Кромѣ того, личныя силы приказовъ были весьма недостаточны, они состояли изъ людей, занятыхъ совершенно другимъ дѣломъ и естественно смотрѣвшихъ на свою дѣятельность въ приказахъ, какъ на занятіе побочное, второстепенное. Этому не мало содѣйствовало и то, что по самому закону дѣятельность приказовъ не была постоянною: по ст. 393 Учр. о губ., приказъ общественнаго призрѣнія засѣдаетъ

лишь отъ 8-го января до страстной недѣли, т. е. менѣе трехъ мѣсяцевъ въ году.

Дѣло общественнаго призрѣнія не могло не страдать и вслѣдствіе того, что на приказы возложены были слишкомъ широкія и къ этому дѣлу не совсѣмъ подходящія задачи. Такъ, въ числѣ ихъ находимъ попеченіе о народныхъ школахъ. Заботы объ устройствѣ ихъ, конечно, заслуживали въ то время большого сочувствія, но по существу онѣ едва ли должны были быть возложены на приказы. Опытъ, впрочемъ, и показалъ, что приказы не могли сдѣлать здѣсь что нибудь существенное; въ концѣ концовъ дѣло свелось къ содержанію приказами нѣсколькихъ училищъ дѣтей канцелярскихъ служителей (въ 1842 г. такихъ училищъ было 16 съ 640 воспитанниками). Столь же далеко отъ ближайшихъ задачъ общественнаго призрѣнія стоитъ порученное приказамъ устройство смирительныхъ домовъ, которые должны „ограждать общество отъ многихъ продерзостей, добронравіе повреждающихъ“ и куда должны быть помѣщаемы люди „непотребнаго и невоздержнаго житія, какъ-то: 1) сыновья или дочери, кои родителямъ своимъ не послушны, или пребываютъ злаго житія, или ни къ чему доброму не склонны, 2) люди, которые впадутъ въ непотребное житіе, начнутъ расточать имѣніе, долги накоплять вдвое противъ имѣнія, домъ разорять, и чинить непотребности, противныя чести, 3) люди, которые начнутъ безъ стыда и зазора имѣть явное поведеніе добронравію и благочинію противное, 4) рабы непотребные, которыхъ никто въ службу не принимаетъ, 5) рабы лѣнивые и гуляки, кои все пропиваютъ или проматываютъ, 6) люди, которые, не хотя трудиться для своего пропитанія, ѣдятъ хлѣбъ вотще, и симъ подобные, 7) непотребнаго, неистоваго и соблазнительнаго житія женскаго пола“. Большая часть перечисленныхъ категорій ничего общаго съ областью собственно общественнаго призрѣнія не имѣютъ, такъ что заботы о нихъ неизбѣжно должны были отражаться невыгодно на выполненіи другихъ задачъ приказовъ.

Успѣшность дѣятельности приказовъ не могла также не пострадать отъ того оригинальнаго полномочія, какое они получили по отношенію къ своимъ капиталамъ. Разрѣ-

шеніе пускать эти капиталы въ оборотъ имѣло благую цѣль—увеличить матеріальныя средства на дѣло общественнаго призрѣнія; но оно, въ значительной степени достигая этой цѣли, не могло не породить и другого послѣдствія, для дѣла неблагопріятнаго. Мало-по-малу приказы сдѣлались гораздо болѣе кредитными установленіями, чѣмъ органами общественнаго призрѣнія. Право приказовъ производить кредитныя операціи уничтожено лишь въ 1860 г., и взамѣнъ доходовъ по этой статьѣ имъ стали отпускать изъ государственнаго казначейства 850.000 руб. въ годъ.

Таковы ближайшія причины, по которымъ устройство приказовъ общественнаго призрѣнія не привело къ желательному рѣшенію вопроса о цѣлесообразной организаціи этого дѣла. Вопросъ этотъ остается открытымъ и до сихъ поръ, несмотря на тѣ законодательныя мѣры въ отношеніи къ призрѣнію, которыя были предприняты въ теченіе послѣднихъ десятилѣтій.

Въ ряду этихъ мѣръ важнѣйшія состоятъ въ предоставленіи обязанностей по общественному призрѣнію органамъ земскихъ учрежденій и городского управленія. Въ законодательствѣ находимъ, между прочимъ, такую формулировку этого положенія: „тамъ, гдѣ введены земскія учрежденія и городское общественное управленіе на основаніи Городового Положенія 1870 г., мѣры общественнаго призрѣнія и способы прекращенія нищенства подлежатъ вѣдѣнію сихъ общественныхъ учрежденій“ (прим. къ ст. 162 Уст. о предупр. и прес. преступ., изд. 1890 г.). Но на практикѣ мы нигдѣ не встрѣчаемъ сколько-нибудь полнаго осуществленія этого требованія закона. Объясняется это, главнымъ образомъ, тѣмъ, что ни Земское Положеніе, ни Городовое Положеніе не пошли дальше общей формулировки этого требованія и не указали даже на источники, изъ которыхъ эти учрежденія могли бы брать средства на дѣло общественнаго призрѣнія. Умолчаніе же объ этомъ въ перечнѣ обязательныхъ для города расходовъ дало поводъ Сенату истолковать, что устройство заведеній общественнаго призрѣнія составляетъ лишь право, но не обязанность городского общественнаго управленія. Такое толкованіе и послужило основаніемъ къ тому, что наши городскія упра-

вленія признаютъ для себя необязательнымъ принимать какія-либо мѣры общественнаго призрѣнія. Что касается до земствъ, то и по отношенію къ нимъ отсутствіе въ законѣ какихъ-либо точныхъ указаній объ обязанностяхъ по призрѣнію привело къ тому результату, что эти учрежденія не считали для себя обязательнымъ попеченіе о нуждахъ общественнаго призрѣнія. Рядомъ съ этимъ недостатокъ заботъ земства въ этомъ отношеніи слѣдуетъ объяснить обремененностью земскихъ бюджетовъ массою другихъ обязанностей.

Однако, несмотря на неблагопріятныя условія, нашими земствами сдѣлано очень многое въ области общественнаго призрѣнія.

По оффиціальнымъ даннымъ [1], земства 34-хъ губерній израсходовали въ 1890 году на общественное призрѣніе около 2.800,000 р.—сумму, составляющую свыше 9,78% всего необязательнаго бюджета. Этою цифрою не исчерпываются всѣ денежныя жертвы земства на нужды призрѣнія: къ ней слѣдовало бы прибавить расходы по нѣкоторымъ предметамъ, отнесеннымъ къ другимъ категоріямъ смѣтныхъ расходовъ, но по существу своему принадлежащимъ къ сферѣ общественнаго призрѣнія, какъ, напр., пособія пенсіоннымъ и эмеритальнымъ кассамъ, помощь переселенцамъ, выдачи стипендій, содержаніе пріютовъ и колоній для заброшенныхъ и преступныхъ дѣтей, пособія пострадавшимъ отъ наводненія и т. под. Съ другой стороны, къ сферѣ общественнаго призрѣнія должна быть отнесена значительная часть расходовъ на медицинскую помощь населенію, постановка которой находится въ самой тѣсной связи съ заботами собственно о призрѣніи. Если же взять обѣ эти области вмѣстѣ и принять во вниманіе, что расходъ земствъ на народное здравіе составлялъ въ 1890 г. свыше 10 милліоновъ руб. (или 36,3% необязательныхъ расходовъ), то окажется, что по этимъ двумъ предметамъ земства 34-хъ губерній израсходовали свыше 13 мил. руб., что составляетъ около 46% всего необязательнаго бюджета.

---

[1] Они приведены и разработаны въ статьѣ г. Е. Максимова „Очеркъ земской дѣятельности въ области общественнаго призрѣнія“ (въ „Журналѣ С.-Петербургскаго Юридическаго Общества“ за 1895 годъ).

Изъ данныхъ за двадцатилѣтній періодъ, съ 1871 по 1890 годъ, видно, что въ земскихъ учрежденіяхъ послѣдовательно крѣпло и росло сознаніе необходимости развитія дѣла общественнаго призрѣнія. Въ 1871 году земствами 31 губ. израсходовано было на общественное призрѣніе 484.995 руб., въ 1876 г. въ 33-хъ губ. — 1.215.565 руб., въ 1886 году въ 34-хъ губ. — 2.221.440 руб. и въ 1890 году — 2.786.982 руб.

Съ передачею въ руки земства завѣдыванія общественнымъ призрѣніемъ, принадлежавшаго прежде приказамъ общественнаго призрѣнія, къ земскимъ учрежденіямъ перешли и капиталы приказовъ. Въ распоряженіи этими капиталами земства проявили большую осмотрительность и заботливость и не только не уменьшили ихъ, но напротивъ— пріумножили ихъ. Въ 1869 г. земствамъ 28-ми губерній было выдано до 6.500.000 рублей, а въ 1890 году благотворительные капиталы въ этихъ губерніяхъ составляли болѣе 8.500.000 руб., при чемъ нигдѣ не замѣчалось уменьшенія ихъ. Въ нѣкоторыхъ же губерніяхъ капиталы эти значительно возрасли за указанный періодъ времени: тверское земство довело свой капиталъ съ 210.000 руб. до 397.000 руб., тамбовское—съ 470.000 руб. до 607.000 руб., вологодское— съ 30.000 руб. до 134.000 руб. и т. п. Если же принять во вниманіе образованіе земствами важныхъ для интересовъ общественнаго призрѣнія капиталовъ пенсіоннаго и эмеритальнаго, то окажется, что земства увеличили постоянныя средства общественнаго призрѣнія почти на 4 милліона рублей.

Не менѣе рельефно выступаетъ благотворная роль земскихъ (и городскихъ) учрежденій въ сферѣ общественнаго призрѣнія. если принять во вниманіе число заведеній для призрѣнія различныхъ категорій нуждающихся и количество лицъ, въ нихъ призрѣваемыхъ. Со времени созданія земства число такихъ учрежденій значительно возрасло: въ шестидесятыхъ годахъ ихъ было (вмѣстѣ съ больницами и другими медицинскими заведеніями, въ значительной степени служащими дѣлу призрѣнія)—784 въ 55 губерніяхъ, а по даннымъ 1891 года число ихъ возрасло до 4.500 и притомъ не во всѣхъ 55, а только въ 44 губерніяхъ. Очень

наглядно выступаетъ роль земства при сравненіи числа заведеній и особенно числа призрѣваемыхъ въ губерніяхъ земскихъ и не-земскихъ, въ которыхъ дѣйствуютъ приказы общественнаго призрѣнія. Оказывается, что въ 28 земскихъ губерніяхъ въ 1891 году было 1090 установленій собственно для призрѣнія (безъ медицинскихъ заведеній), въ которыхъ получали призрѣніе 1.072.146 чел., а въ 16 не-земскихъ губерніяхъ было 817 заведеній, въ которыхъ призрѣвалось только 60.522 чел. Хотя, такимъ образомъ, по числу заведеній не-земскія губерніи даютъ лучшій результатъ (въ земскихъ губ. на 1 губернію приходится 39 заведеній, а въ не-земскихъ — 54,5), но по количеству призрѣваемыхъ земскія губерніи стоятъ много выше не-земскихъ (на 1 земскую губ. приходится 38.291 призрѣваемыхъ, а на 1 не-земскую—только 4.034). Численный перевѣсъ установленій въ не-земскикъ губерніяхъ даютъ приходскія попечительства, которыхъ насчитывалось въ нихъ до 536.

Въ виду такихъ результатовъ земской дѣятельности въ области общественнаго призрѣнія не можетъ быть сомнѣнія въ томъ, что и дальнѣйшее развитіе этого дѣла должно быть ввѣрено органамъ самоуправленія, земству и городскимъ общественнымъ учрежденіямъ, которыя въ достаточной степени доказали свою способность къ созданію различныхъ условій благоустройства. И есть основаніе думать, что давно ожидаемая реформа нашего законодательства о призрѣніи бѣдныхъ будетъ построена именно на началѣ сосредоточенія общественнаго призрѣнія въ рукахъ органовъ самоуправленія—земскихъ учрежденій и городскихъ управленій.

Не входя въ подробности развитія вопроса о пересмотрѣ законовъ о призрѣніи, нельзя однако не упомянуть о послѣднихъ по времени проявленіяхъ въ разработкѣ этого вопроса. Въ концѣ 1892 г., по Высочайшему повелѣнію, была учреждена, подъ предсѣдательствомъ статсъ-секретаря К. К. Грота, особая комиссія, на которую возложены были пересмотръ нынѣ дѣйствующихъ законовъ о призрѣніи бѣдныхъ и „составленіе проекта законодательныхъ мѣръ, обнимающихъ дѣло призрѣнія во всѣхъ его частностяхъ“. Въ теченіе $4^1/_2$ лѣтъ существованія этой комиссіи ею собраны

были многочисленные и важные матеріалы о современномъ положеніи призрѣнія бѣдныхъ и благотворительности въ Россіи, при чемъ особою подкомиссіею и затѣмъ нѣкоторыми членами комиссіи выработано было нѣсколько проектовъ положенія объ общественномъ призрѣніи. Проекты эти не могли быть, однако, подвергнуты окончательному обсужденію, такъ какъ, вслѣдствіе болѣзни предсѣдателя комиссіи, послѣдняя была закрыта въ мартѣ 1897 г. При этомъ всѣ матеріалы ея были переданы, для дальнѣйшаго производства и направленія, въ хозяйственный департаментъ министерства внутреннихъ дѣлъ. Въ 1898 г. этимъ учрежденіемъ былъ изготовленъ проектъ измѣненій и дополненій дѣйствующихъ законовъ объ общественномъ призрѣніи и благотворительности.

Сущность этого законопроекта заключается въ слѣдующемъ. Общее наблюденіе за общественнымъ призрѣніемъ во всемъ его объемѣ возлагается на губернскія земскія собранія, завѣдываніе же мѣрами призрѣнія и принятіе ихъ по отношенію къ лицамъ, проживающимъ въ уѣздахъ, вмѣняется въ обязанность уѣздныхъ земскихъ собраній, а по отношенію къ лицамъ, проживающимъ въ предѣлахъ городскихъ поселеній,—городскихъ думъ. При этомъ исполнительная часть по принятію мѣръ призрѣнія возлагается на земскія и городскія управы. Ближайшимъ образомъ на обязанность земскихъ и городскихъ учрежденій возлагаются: а) оказаніе всякаго рода помощи всѣмъ дѣйствительно нуждающимся; б) учрежденіе, содержаніе и управленіе благотворительныхъ заведеній и завѣдываніе ими; в) сосредоточеніе всѣхъ свѣдѣній, относящихся къ населенію, нуждающемуся въ призрѣніи, къ мѣрамъ послѣдняго и къ дѣлопроизводству по нимъ, и г) управленіе имуществами и капиталами, предназначенными на призрѣніе.

Призрѣніе лицъ крестьянскаго сословія отнесено къ обязанностямъ сельскихъ и волостныхъ общественныхъ управленій, при чемъ въ губерніяхъ, имѣющихъ земскія учрежденія, крестьянскія общества освобождаются отъ призрѣнія, во-первыхъ, тѣхъ нуждающихся членовъ своихъ, которые требуютъ спеціальнаго попеченія въ лечебныхъ, воспитательныхъ, исправительныхъ и т. п. заведеніяхъ, во вторыхъ, тѣхъ, которые въ теченіе десяти лѣтъ пребываютъ въ иномъ мѣстѣ, внѣ предѣловъ ихъ сословнаго общества, и въ-третьихъ, тѣхъ, которые приписаны къ обществамъ безъ пріемныхъ приговоровъ. Такія же обязанности и съ тѣми же исключеніями возлагаются на сословныя общества мѣщанъ и ремесленниковъ, если они имѣютъ свои сословныя учрежденія; если же таковыя не учреждены, то тѣ же обязанности переходятъ къ городскимъ общественнымъ управленіямъ. Призрѣніе же лицъ, не принадлежащихъ къ означеннымъ выше сословіямъ, а равно хотя и принадлежащихъ къ нимъ, но не пользующихся, согласно изложеннымъ правиламъ, призрѣніемъ отъ нихъ, относится къ обязанности земскихъ и городскихъ учрежденій по принадлежности. При этомъ всѣ издержки по

призрѣнію, содержанію въ больницахъ и т. п. взыскиваются съ родственниковъ призрѣваемыхъ, если они состоятельны къ уплатѣ издержекъ.

Для большаго успѣха дѣла земскимъ собраніямъ и городскимъ думамъ предоставляется, въ помощь управамъ, учреждать особые коллегіальные совѣты или комитеты или же возлагать обязанности по призрѣнію на отдѣльное избираемое для этого лицо, которому въ такихъ случаяхъ предоставляется право голоса въ засѣданіяхъ управы по дѣламъ, относящимся къ общественному призрѣнію. Затѣмъ, для приведенія въ исполненіе законовъ о призрѣніи на мѣстахъ, а равно для принятія непосредственныхъ мѣръ помощи, уѣздныя земскія собранія и городскія думы учреждаютъ, въ качествѣ мѣстныхъ органовъ призрѣнія, участковыя попечительства по призрѣнію или участковыхъ попечителей, раздѣляя для этого уѣздъ и городъ на территоріальные участки. Обязанность попечительствъ заключается въ своевременномъ оказаніи помощи нуждающимся въ ней лицамъ и семьямъ, соотвѣтственно чему они должны: а) обнаруживать всѣ случаи нужды и принимать всѣ письменныя и устныя заявленія о помощи, немедленно производить по нимъ разслѣдованія, устанавливать размѣръ и родъ помощи; б) оказывать содѣйствіе, чтобы лица, имѣющія право на призрѣніе отъ сословныхъ обществъ, получали таковое и чтобы указанные закономъ родственники нуждающихся принимали на себя издержки по призрѣнію ихъ, если имѣютъ къ тому средства; в) содѣйствовать административнымъ властямъ въ наблюденіи за тѣмъ, чтобы нищенство не происходило, и доводить до свѣдѣнія ихъ о всѣхъ извѣстныхъ попечительствамъ случаяхъ нищенства; г) наблюдать за употребленіемъ нуждающимися выданныхъ имъ пособій; д) стараться умножать денежныя и другія средства попечительства путемъ сбора пожертвованій, подписокъ, устройства, съ надлежащаго вазрѣшенія, чтеній, зрѣлищъ, увеселеній и другими способами, разрѣшаемыми частнымъ благотворительнымъ обществамъ; е) вести дѣлопроизводство и счетоводство попечительствъ, составлять и представлять управамъ отчеты по нимъ и ж) вступать въ сношеніе съ другими попечительствами своего уѣзда или города по дѣламъ призрѣнія.

Существенное значеніе для упорядоченія дѣла призрѣнія имѣютъ постановленія проекта о мѣстѣ призрѣнія. По этому предмету въ проектѣ постановлено, что впавшій въ крайнюю нужду подлежитъ призрѣнію того земства или городского управленія, въ предѣлахъ территоріи которыхъ его настигла нужда. Но это призрѣніе оказывается ему лишь предварительно, если у него иное мѣстопризрѣніе, т. е. если онъ подлежитъ призрѣнію другого земскаго, городского или сословнаго управленія. Мѣстопризрѣніе опредѣляется на слѣдующихъ основаніяхъ: мѣстомъ призрѣнія лицъ, принадлежащихъ къ крестьянскимъ, мѣщанскимъ, ремесленнымъ обществамъ, служатъ эти общества. Крестьяне, мѣщане и ремесленники, пребывающіе внѣ предѣловъ своего общества десять и болѣе лѣтъ, пріобрѣтаютъ мѣстопризрѣніе тамъ, гдѣ прожили два года; мѣстопризрѣніе прочихъ лицъ опредѣляется непрерывнымъ двухлѣтнимъ пребываніемъ ихъ въ предѣлахъ уѣзда или города. Мѣстопризрѣніе, пріобрѣтенное двухлѣтнею давностью, распространяется на женъ и дѣтей въ томъ случаѣ, если жена и дѣти жили при мужѣ или отцѣ и содержались его заработкомъ. Пріобрѣтенное такимъ спо-

собомъ мѣстопризрѣніе продолжается для дѣтей до 16 лѣтъ, а въ томъ случаѣ, когда они по состоянію своего здоровья къ работѣ неспособны, пожизненно. Незамужнія женщины или жены, не живущія при мужьяхъ и содержащія себя и дѣтей своихъ самостоятельнымъ трудомъ, пріобрѣтаютъ самостоятельно мѣстопризрѣніе на общихъ основаніяхъ. Жены, покинутыя мужьями или получившія разводъ, или мужья которыхъ находятся въ заключеніи или сосланы, сохраняютъ для себя и для своихъ дѣтей прежнее мѣстопризрѣніе мужа. Теченіе двухлѣтней давности не прерывается временными отлучками и выѣздами по дѣламъ, а теченіе десятилѣтней давности не прекращается временными и непродолжительными пребываніями на мѣстѣ родины или приписки.

Призрѣніе лицъ, для которыхъ не можетъ быть установлено мѣстопризрѣніе, возлагается на тѣ городскія общественныя или уѣздныя земскія управленія, въ предѣлахъ территорій которыхъ ихъ настигла нужда. Если земскія и городскія управленія, оказывающія предварительное призрѣніе, желаютъ, чтобы имъ были возмѣщаемы подлежащими управленіями расходы за время призрѣнія лица, имѣющаго другое мѣстопризрѣніе, то они должны извѣстить объ этомъ въ теченіе мѣсяца съ начала призрѣнія то управленіе, за счетъ котораго они призрѣваютъ. Требованія о возмѣщеніи расходовъ на призрѣніе, произведенныхъ за счетъ другихъ управленій, направляются для удовлетворенія ихъ въ городскія и уѣздныя управы, которыя, удовлетворивъ эти требованія, взыскиваютъ ихъ, по своему усмотрѣнію, съ тѣхъ лицъ и учрежденій, которыя обязаны содержать призрѣваемаго. Расходы на призрѣніе высчитываются по особому тарифу, утверждаемому министромъ внутреннихъ дѣлъ. Земскія и городскія учрежденія, за счетъ которыхъ производится призрѣніе въ другихъ учрежденіяхъ, могутъ потребовать возвращенія призрѣваемаго по его мѣстопризрѣнію, если онъ способенъ перенести переходъ или переѣздъ безъ вреда для себя и находящагося при немъ ребенка. Издержки на переѣздъ падаютъ на учрежденія, вызывающія къ себѣ призрѣваемаго. Земскія и городскія учрежденія, призрѣвающія кого-либо вмѣсто другихъ учрежденій, могутъ также потребовать водворенія призрѣваемаго по мѣстопризрѣнію.

Изложенный проектъ ввѣряетъ дѣло общественнаго призрѣнія земскимъ учрежденіямъ и городскимъ управленіямъ, при чемъ регулируетъ ихъ функціи въ этой сферѣ съ гораздо большею опредѣленностью, чѣмъ нынѣ дѣйствующій законъ. И въ этомъ заключается наиболѣе сильная сторона проекта, въ нѣкоторыхъ другихъ отношеніяхъ не отвѣчающаго дѣйствительнымъ потребносямъ реформы. Особенно слабыми сторонами проекта слѣдуетъ признать, во 1-хъ, сохраненіе въ системѣ призрѣнія сословныхъ началъ, утратившихъ въ жизни свое значеніе и способныхъ лишь усложнить, затруднить и сдѣлать неравномѣрнымъ оказаніе помощи бѣднымъ, и во 2-хъ, умолчаніе объ источникахъ средствъ на покрытіе

расходовъ по призрѣнію. Послѣднее представляется весьма существеннымъ, такъ какъ изъ обычнаго своего бюджета земства и города не въ состояніи были бы отчислять средства, достаточныя для широкой и успѣшной постановки дѣла призрѣнія, развитіе котораго и до сихъ поръ шло медленно въ значительной степени именно вслѣдствіе надостатка средствъ.

Проектъ не обратился въ законъ и даже не сдѣлался предметомъ обсужденія въ Государственномъ Совѣтѣ. Такимъ образомъ реформа законодательства объ общественномъ призрѣніи осталась незавершенною, и потребность въ этой реформѣ, быть можетъ еще многіе годы, не получитъ надлежащаго удовлетворенія. А между тѣмъ указанная потребность достаточно выяснена. Въ частности оно особенно опредѣленно выступаетъ въ отношеніи къ общественному призрѣнію у крестьянъ.

Когда нѣсколько лѣтъ тому назадъ принято было рѣшеніе приступить къ пересмотру законодательства о крестьянахъ, повсемѣстно образованы были особыя „губернскія совѣщанія". Эти совѣщанія призваны были высказать свои соображенія и заключенія по всѣмъ существеннымъ вопросамъ крестьянскаго законодательства. Въ программу вопросовъ, предложенную министерствомъ внутреннихъ дѣлъ, внесено было и нѣсколько вопросовъ объ общественномъ призрѣніи у крестьянъ. Какъ видно изъ редакціи этихъ вопросовъ, постановкою ихъ имѣлось въ виду выяснить существенныя стороны названной отрасли и получить отъ представителей мѣсной администраціи свѣдѣнія, во-первыхъ, о томъ, въ какомъ положеніи находится въ настоящее время общественное призрѣніе въ селеніяхъ, и, во-вторыхъ, о томъ, какія измѣненія и дополненія желательно было-бы внести въ дѣйствующія законодательныя постановленія по этому предмету. Изложенныя въ заключеніяхъ совѣщаній данныя и соображенія [1] позволяютъ съ достаточною опредѣлительностью установить, въ чемъ состоитъ дѣйствующій порядокъ призрѣнія у крестьянъ и

[1] Сводъ заключеній губернскихъ совѣщаній по вопросамъ, относящимся къ пересмотру законодательства о крестьянахъ. Изданіе Земскаго Отдѣла Министерства Внутреннихъ Дѣлъ. Спб. 1897. 3 тома.

въ чемъ заключаются наиболѣе слабыя стороны существующихъ законодательныхъ постановленій по этому предмету.

Постановленія эти заключаются главнымъ образомъ въ нѣсколькихъ статьяхъ (ст. 580—584) устава объ общественномъ призрѣніи (изд. 1893 г.), объединенныхъ заголовкомъ: „О мірскомъ призрѣніи въ селеніяхъ вообще". Въ силу этихъ статей, „престарѣлые, дряхлые и увѣчные члены сельскихъ обществъ, не могущіе трудомъ пріобрѣтать пропитанія, содержатся родственниками"; „тѣ изъ нихъ, у которыхъ нѣтъ родственниковъ или же у которыхъ и сами родственники бѣдны, призрѣваются на счетъ крестьянскихъ обществъ". При этомъ призрѣніе такихъ лицъ, а равно круглыхъ сиротъ, „составляетъ обязательную повинность крестьянскихъ обществъ". Въ дополненіе къ этимъ постановленіямъ, вошедшимъ въ уст. общ. призр. изъ общаго положенія о крестьянахъ (ст. 179, п. 6), можно указать въ этомъ послѣднемъ еще нѣкоторыя статьи, имѣющія отношеніе къ дѣлу общественнаго призрѣнія. Въ перечнѣ предметовъ вѣдѣнія сельскаго схода ст. 51 общаго положенія указываетъ—„совѣщанія и ходатайства... о призрѣніи" (п. 8). а также „назначеніе... всякаго рода вспомоществованій" (п. 16); по ст. 78, вѣдѣнію волостного схода подлежатъ „мѣры общественнаго призрѣнія" (п. 3). Кромѣ того изъ общихъ указаній закона относительно мірскихъ повинностей слѣдуетъ имѣть въ виду указаніе на то, что мірскія повинности (а слѣдовательно и общественное призрѣніе), смотря по свойству ихъ и усмотрѣнію общества, могутъ быть отправляемы или посредствомъ денежныхъ сборовъ, или натурою (ст. 180) съ другой стороны, „мірскія повинности отправляются тѣмъ волостнымъ или сельскимъ обществомъ, къ нуждамъ котораго принадлежитъ предметъ повинности (ст. 181). Наконецъ, слѣдуетъ упомянуть о постановленіи, въ силу котораго „за пользованіе въ больницахъ неимущихъ больныхъ, принадлежащихъ къ... сельскимъ обществамъ, взыскивается плата съ означенныхъ... обществъ, вѣдѣнію коихъ принадлежатъ призрѣваемые" (ст. 200 уст. общ. призр.).

Таковы тѣ законодательныя нормы, которыми должно регулироваться общественное призрѣніе у крестьянъ и которыя слѣдуетъ имѣть въ виду для уясненія значенія

отвѣтовъ, сообщенныхъ губернскими совѣщаніями на предложенные имъ вопросы. Первый изъ нихъ былъ формулированъ слѣдующимъ образомъ: „Какъ выполняются сельскими обществами лежащія на нихъ обязанности общественнаго призрѣнія и какъ распредѣляются онѣ между сельскими и волостными обществами? Бываютъ ли случаи перенесенія обязанности призрѣнія на всю волость по отношенію къ членамъ сельскихъ обществъ? Не существуетъ ли опредѣленной организаціи (сельской и волостной) въ отношеніи сиротъ, больныхъ, дряхлыхъ и неимущихъ членовъ, и если существуетъ, то въ чемъ она выражается?“

Въ отвѣтахъ на эти вопросы большинство совѣщаній удостовѣряютъ, что обязанности общественнаго призрѣнія крестьянскими обществами не выполняются или выполняются совершенно неудовлетворительно. Нѣкоторые отвѣты, не ограничиваясь этимъ утвержденіемъ, указываютъ и на причины отмѣченнаго явленія. Послѣднія усматриваются отчасти въ неопредѣленности и неполнотѣ закона, отчасти въ бѣдности, необезпеченности большинства населенія.

По словамъ виленскаго губернскаго по крестьянскимъ дѣламъ присутствія, „призрѣніе въ отношеніи сиротъ, больныхъ, дряхлыхъ и неимущихъ членовъ не получило опредѣленной организаціи ни сельской, ни волостной за отсутствіемъ правилъ, точно опредѣляющихъ обязанности призрѣнія у крестьянъ“. По замѣчанію воронежскаго губернскаго совѣщанія, „дѣло призрѣнія не организовано какъ бы слѣдовало, и не всегда соблюдается п. 6 ст. 179 общ. пол., потому что нѣтъ закона, карающаго за неисполненіе этого правила“. „Отсутствіе регламентаціи закономъ и инструкціями общественнаго призрѣнія немало способствовало неудовлетворительному положенію этого дѣла“ (заключеніе екатеринославскаго совѣщанія). „Хотя законъ, — говоритъ подольское губернское совѣщаніе,—относитъ къ предметамъ вѣдѣнія крестьянскихъ обществъ и волостей призрѣніе бѣдныхъ и убогихъ, но исполненіе этой обязанности ничѣмъ не обезпечено“.

Съ другой стороны, изъ разныхъ мѣстъ идутъ указанія на общую бѣдность населенія, какъ на главную причину неудовлетворительной постановки дѣла призрѣнія у кре-

стьянъ. Вологодское совѣщаніе указываетъ на „общую необезпеченность крестьянскаго населенія“. Казанское совѣщаніе говоритъ: „Такая постановка дѣла призрѣнія, по объясненію земскихъ начальниковъ, зависитъ отъ общей бѣдности населенія... Только одинъ земскій начальникъ отсутствіе какихъ-либо опредѣленныхъ мѣръ со стороны крестьянства въ дѣлѣ призрѣнія объясняетъ въ значительной степени неясностью и неопредѣленностью существующихъ въ этомъ отношеніи требованій закона (ст. 179 общ. пол.)“. По заключенію самарскаго совѣщанія, главнымъ препятствіемъ къ удовлетворительной постановкѣ призрѣнія въ селеніяхъ является „крайняя недостаточность матеріальныхъ средствъ значительнаго большинства сельскихъ обществъ. Съ трудомъ собираютъ теперь деньги на уплату податей, на расходы по содержанію церковей и школъ, волостнаго и сельскаго управленія, ремонтъ общественныхъ зданій и проч. Отчислять что-либо на потребности общественнаго призрѣнія почти совершенно невозможно“. Въ томъ же смыслѣ высказались и многія другія совѣщанія.

Въ законѣ нѣтъ прямыхъ указаній на возможность распредѣленія обязанностей по призрѣнію между сельскими обществами и волостными обществами. Но можно было предполагать, что практика выработаетъ ту или иную форму этого распредѣленія обязанностей, что волость, располагая бо́льшими средствамъ, можетъ приходить на помощь менѣе состоятельнымъ сельскимъ обществамъ и что по отношенію къ членамъ этихъ послѣднихъ обязанности призрѣнія могутъ быть переносимы на всю волость. Изъ отвѣтовъ губернскихъ совѣщаній обнаруживается однако, что никакого распредѣленія обязанностей по призрѣнію между сельскими и волостными обществами не существуетъ; огромное большинство отвѣтовъ констатируетъ также, что случаевъ перенесенія обязанности призрѣнія на всю волость по отношенію къ членамъ сельскихъ обществъ не бываетъ. Лишь въ видѣ исключенія въ немногихъ мѣстностяхъ въ волостяхъ принимаются нѣкоторыя мѣры призрѣнія.

При такихъ условіяхъ совершенно естественнымъ представляется, что на упомянутый выше вопросъ—о существованіи опредѣленной организаціи призрѣнія—губернскія со-

вѣщанія дали безусловно отрицательный отвѣтъ: „общественное призрѣніе въ селахъ правильно не организовано“, „опредѣленной организаціи общественнаго призрѣнія вовсе не существуетъ“,—эти заявленія повторяются отовсюду.

Но изъ указаннаго отсутствія опредѣленной организаціи призрѣнія было бы рискованнымъ выводить заключеніе, что въ нашихъ деревняхъ бѣдняки, нуждающіеся въ помощи, остаются совершенно безъ нея. Они получаютъ поддержку въ нуждѣ, поскольку эта поддержка можетъ быть оказываема тѣмъ, кто самъ едва перебивается. И это нашли нужнымъ особенно подчеркнуть нькоторыя совѣщанія. Упомянувъ о томъ, что „за весьма рѣдкими исключеніями общественное призрѣніе въ сельскихъ обществахъ Самарской губерніи совсѣмъ не организовано“, мѣстное совѣщаніе прибавляетъ: „но это не слѣдуетъ понимать въ томъ смыслѣ, что общества совсѣмъ не призрѣваютъ своихъ сиротъ, убогихъ и престарѣлыхъ. Напротивъ, быть можетъ, нигдѣ существованіе неспособныхъ къ труду членовъ общества не обезпечено въ такой мѣрѣ, какъ въ нашей крестьянской средѣ“. „До сихъ поръ, — читаемъ мы въ заключеніи саратовскаго совѣщанія, — неизвѣстенъ ни одинъ случай, когда бы дѣйствительно нуждающіися членъ общества не пользовался въ крайности участіемъ и содѣйствіемъ своего общества“.

Участіе къ бѣднымъ односельчанамъ выражается въ крестьянскихъ обществахъ разнообразными способами. Наиболѣе распространенною формою его является поочередное кормленіе по домамъ. Объ этомъ способѣ призрѣнія говорятъ почти всѣ совѣщанія: „призрѣваемый проводитъ сутки на полномъ содержаніи домохозяина, переходя ежедневно изъ хаты въ хату“ (бессарабское совѣщаніе): „лежащая на сельскихъ обществахъ обязанность общественнаго призрѣнія выполняется... кормленіемъ неспособныхъ къ труду поочередно въ каждомъ дворѣ опредѣленное приговорами сельскихъ сходовъ время“ (виленское); „призрѣваемые, по установившемуся обычаю, переходятъ изъ дома въ домъ и продовольствуются отдѣльными членами общества понедѣльно“ (витебское); въ Вятской губерніи призрѣваемыхъ „кормятъ всѣ домохозяева поочередно, поденно или понедѣльно“;

въ Казанской губерніи „чаще призрѣваемыя лица получаютъ содержаніе и пособіе натурой отъ всего общества, переходя поочереди и кормясь у всѣхъ жителей селенія“; въ Минской губерніи „первымъ правиломъ, которымъ руководствуются деревни въ подобнаго рода случаяхъ, является поочередное кормленіе нуждающихся каждымъ отдѣльнымъ домохозяиномъ, съ временнымъ принятіемъ въ домъ на жительство“; въ Смоленской губерніи призрѣніе также „выражалось въ поочередномъ кормленіи ихъ, по приговорамъ общества, съ переходомъ изъ двора во дворъ ежедневно или еженедѣльно“; тверское совѣщаніе также говоритъ о „доставленіи нуждающимся односельцами пріюта съ пропитаніемъ въ своихъ домахъ (проживъ день, два, недѣлю, призрѣваемый переходитъ изъ двора въ другой, и такъ, пока не обойдетъ все селеніе или общество)“, прибавляя—«эта форма обезпеченія наиболѣе принята».

Однообразіе этихъ почти тожественныхъ заявленій изъ различныхъ мѣстностей служитъ лучшимъ доказательствомъ широкаго распространенія этой первичной формы общественной помощи нуждающимся—поочереднаго кормленія. Въ связи съ нею, можно отмѣтить менѣе распространенный, но упоминаемый во многихъ отвѣтахъ способъ призрѣнія, а именно—отдачу призрѣваемаго на полное содержаніе одного изъ членовъ общества либо за извѣстную плату отъ общества, либо съ освобожденіемъ призрѣвающаго отъ уплаты мірскихъ повинностей, а иногда и отъ всѣхъ натуральныхъ повинностей, а также за отводъ части мірской земли или за надѣлъ неимущихъ.

Значительное распространеніе, въ числѣ способовъ вспомоществованія бѣднымъ, имѣетъ выдача пособій хлѣбомъ изъ сельскихъ запасныхъ магазиновъ, а иногда и выдача нуждающимся денежныхъ пособій. Въ большинствѣ отвѣтовъ нѣтъ опредѣленныхъ данныхъ о размѣрѣ этихъ пособій, а изъ тѣхъ свѣдѣній, которыя приводятся объ этомъ нѣкоторыми совѣщаніями, видно, что размѣры денежныхъ пособій вообще очень незначительны. Только въ одной Астраханской губ. встрѣчаются пособія въ размѣрѣ до 5 р. въ мѣсяцъ; въ Саратовской губ. они выдаются въ размѣрѣ до 2 р. въ мѣсяцъ, въ Пензенской—1½ р., Калужской—до 1 р. въ мѣсяцъ,

въ Минской губ.—10 р. въ годъ, въ Тамбовской—отъ 5 до 20 р. въ годъ или по 50 к. въ мѣсяцъ. Большинство совѣщаній прибавляетъ, что денежныя пособія оказываются въ рѣдкихъ случаяхъ.

Самою распространенною формою помощи бѣднымъ является простая подача милостыни. Не всѣ совѣщанія упоминаютъ о ней, но, разумѣется, не потому, что въ той или другой мѣстности не существуетъ нищенства, а потому, что оно представляется слишкомъ обычнымъ явленіемъ, наличность котораго сама собою предполагается при указаніяхъ, повторяющихся во всѣхъ сообщеніяхъ, относительно отсутствія какой-либо организаціи призрѣнія. Вотъ нѣкоторые изъ отвѣтовъ совѣщаній по этому предмету, свидѣтельствующіе о томъ, какую роль прошеніе милостыни играетъ какъ обычный способъ удовлетворенія потребностей нуждающихся. „Сирые, дряхлые и неимущіе ходятъ по дворамъ и собираютъ милостыню, при чемъ почти ни въ одномъ домѣ имъ не отказываютъ“ (архангельское губернское по крестьянскимъ дѣламъ присутствіе). Упомянувъ о поочередномъ кормленіи призрѣваемыхъ, витебское совѣщаніе прибавляетъ: „большинство изъ нихъ находитъ для себя болѣе удобнымъ, если позволяютъ физическія силы, снискивать пропитаніе путемъ подаянія, т. е. нищенствовать, нежели обращаться къ обществу съ ходатайствомъ о призрѣніи“. „Относительно призрѣнія увѣчныхъ, немощныхъ и сиротъ,—читаемъ въ заключеніи вятскаго совѣщанія,—со стороны крестьянскихъ обществъ почти ничего не сдѣлано, и такія лица перебиваются лишь нищенствомъ“. „Нуждающіеся въ призрѣніи почти всегда нищенствуютъ“ (курское совѣщаніе). „Неимущіе и неспособные къ работѣ кормятся подаяніемъ“ (нижегородское совѣщаніе). „Неимущіе, неспособные къ работѣ и сироты ходятъ по-міру“ (рязанское совѣщаніе). «Неимущіе и калѣки питаются большею частію подаяніемъ» (симбирское совѣщаніе).

Любопытно заключеніе одного изъ совѣщаній, а именно—самарскаго. Въ немъ не только констатируется тотъ фактъ, что подаяніе милостыни является самымъ распространеннымъ способомъ призрѣнія, но и указывается, чѣмъ оно обусловливается и какое значеніе оно имѣетъ въ жизни нашего крестьянскаго населенія. „Народъ,—читаемъ въ на-

званномъ заключеніи,—не считаетъ нищенство за позорное занятіе, и не дать просящему кусокъ хлѣба считается тяжкимъ грѣхомъ. Не будь этого вѣками освященнаго взгляда народа на обязательность помощи,—въ тяжелый 1891—92 г. сотни и тысячи народа умерли бы голодною смертью. Члены совѣщаній были очевидцами такихъ явленій, что въ избу большой семьи, доѣдавшей свои послѣдніе караваи испеченнаго съ мякиной и лебедой хлѣба, съ утра до ночи входили нищіе односельцы, и ни одного изъ нихъ не отпускали, не отрѣзавъ ему куска хлѣба".

Чтобы дополнить картину положенія общественнаго призрѣнія въ селеніяхъ, остается коснуться сообщеній объ особыхъ заведеніяхъ для призрѣваемыхъ, какъ, напримѣръ, богадѣльняхъ, домахъ призрѣнія, пріютахъ для дѣтей. Такихъ сообщеній немного: изъ 44-хъ совѣщаній только 12 упоминаютъ о названныхъ заведеніяхъ, число которыхъ при томъ крайне ограничено. Въ Вятской губерніи совѣщаніе насчитываетъ 17 богадѣленъ (въ каждой призрѣвается до 4-хъ, до 3-хъ чел.), въ Смоленской губ. — 9 богадѣленъ, способныхъ вмѣстить около 600 лицъ; въ другихъ же мѣстностяхъ число богадѣленъ значительно меньше: въ Костромской губ. указывается 1 богадѣльня на 8 чел., въ Нижегородской губ.—2, въ Тульской губ.—1, въ Харьковской—2. Пріютовъ для дѣтей встрѣчается еще меньше; о нихъ упоминаютъ только три совѣщанія: въ Казанской губ.—1 пріютъ на 25 дѣтей; въ Тульской—1 пріютъ для сиротъ; Въ Саратовской—4 пріюта, при чемъ совѣщаніе прибавляетъ—„организація этихъ пріютовъ на практикѣ не выдерживаетъ критики".

Въ отношеніи къ заведеніямъ для призрѣваемыхъ въ заключеніяхъ многихъ совѣщаній указывается на крайнюю непопулярность такихъ учрежденій среди крестьянъ. Въ разныхъ мѣстностяхъ замѣчено, что крестьяне неохотно поступаютъ въ нихъ, и нерѣдко богадѣльни и пріюты остаются пустыми, а нуждающіеся предпочитаютъ либо жить у родственниковъ и постороннихъ, либо побираться христовымъ именемъ.

Отвѣты губернскихъ совѣщаній, констатируя отсутствіе какой либо организаціи общественнаго призрѣнія сельскаго

населенія, единодушно признали желательность такихъ измѣненій и дополненій дѣйствующаго законодательства, которыя могли бы обезпечить удовлетворительную постановку этого дѣла. Однако возможность созданія системы сельскаго призрѣнія, при наличности настоящихъ условій, подвергается нѣкоторыми совѣщаніями сильному сомнѣнію и даже прямо отрицается. Препятствіемъ въ данномъ случаѣ являются крайне неблагопріятныя условія матеріальнаго положенія населенія, при которыхъ нѣтъ возможности изыскать потребныя для этого значительныя средства. Но и тѣ совѣщанія, которыя признали возможность упорядочить общественное призрѣніе у крестьянъ, находятъ, что заботы о немъ не могутъ быть возлагаемы на сельскія общества, а должны быть перенесены на волости или еще болѣе крупныя административныя единицы.

Высказываясь въ пользу перенесенія обязанности общественнаго призрѣнія съ сельскихъ обществъ на волости, значительное число совѣщаній говорятъ и о необходимости образовать *особые органы призрѣнія.* Такими органами, по мнѣнію большинства совѣщаній, должны быть мѣстныя или волостныя попечительства, состоящія изъ нѣсколькихъ лицъ, избираемыхъ волостнымъ сходомъ, подъ предсѣдательствомъ волостного старшины или, по мнѣнію другихъ, земскаго начальника; на эти попечительства должны быть возложены всѣ заботы по призрѣнію нуждающихся въ немъ.

Большинство совѣщаній высказались также и въ пользу необходимости обезпечить средства для постановки дѣла призрѣнія, рекомендуя для этого образованіе особыхъ „волостныхъ капиталовъ“. Многія совѣщанія (23 изъ 44-хъ) признаютъ возможнымъ установить особые обязательные денежные сборы на нужды призрѣнія, такъ сказать,—спеціальный налогъ въ пользу бѣдныхъ. Большинство не указываетъ ни характера, ни размѣровъ такихъ сборовъ, ограничиваясь лишь замѣчаніемъ, что они должны быть незначительны; по мнѣнію нѣкоторыхъ, такіе сборы могли бы выразиться во взиманіи 2% съ доходности земли, или 2 к. съ ревизской души, или 1 к. съ душевого надѣла. Кромѣ спеціальныхъ сборовъ на нужды призрѣнія совѣщанія указываютъ и на другіе источники для образованія капиталовъ.

Чаще всего въ отвѣтахъ упоминаются, въ качествѣ такихъ источниковъ, штрафы, налагаемые на крестьянъ какъ путемъ административнымъ (сельскими старостами, волостными старшинами и земскими начальниками), такъ и судебнымъ (по рѣшеніямъ волостныхъ судовъ); по словамъ вятскаго совѣщанія, штрафныя суммы по губерніи достигаютъ довольно солидной цифры: такъ, въ 1894 г. онѣ составили сумму въ 23,811 р. 11 к.

Ближайшихъ указаній по вопросу о томъ, какъ слѣдуетъ поставить дѣло общественнаго призрѣнія у крестьянъ, совѣщанія не даютъ, ограничиваясь лишь самыми общими соображеніями.

Въ вопросныхъ пунктахъ, предложенныхъ на обсужденіе губернскихъ совѣщаній, особо выдѣленъ былъ вопросъ о призрѣніи отсутствующихъ членовъ общества: „Какія мѣры возможно было бы принять для облегченія лежащихъ на обществахъ обязанностей по призрѣнію (и по уплатѣ издержекъ за леченіе) отсутствующихъ членовъ общества?“

Изъ отвѣтовъ на этотъ вопросъ съ полною убѣдительностью обнаруживается чрезвычайная обременительность требованія закона (ст. 200 уст. общ. призр.), въ силу котораго съ сельскихъ обществъ взыскивается плата за пользованіе въ больницахъ неимущихъ больныхъ, принадлежащихъ къ этимъ обществамъ. Эту обременительность удостовѣряютъ почти всѣ совѣщанія, а многія изъ нихъ, не ограничиваясь общимъ указаніемъ ея, приводятъ весьма знаменательные примѣры. По словамъ бессарабскаго совѣщанія, въ практикѣ бывали случаи, когда за леченіе одного больнаго обществу приходилось платить 100—200 и болѣе рублей. Въ Витебской губерніи указанная повинность вызываетъ для нѣкоторыхъ обществъ расходъ до 1,000 руб. Въ Воронежской губерніи бывали случаи, когда больничная недоимка ложилась на каждый дворъ въ суммѣ болѣе 20 р. По словамъ курскаго совѣщанія, „одно изъ сельскихъ обществъ, очень малочисленное и бѣдное, было побуждаемо къ уплатѣ 120 р. за леченіе проститутки отъ сифилиса въ больницѣ одного изъ южныхъ городовъ только потому, что ушедшій изъ села и 20 лѣтъ невозвращавшійся въ общество крестьянинъ имѣлъ несчастіе незадолго передъ тѣмъ на ней

жениться". Въ Минской губерніи съ одного общества взыскано было болѣе 300 р. за леченіе умалишеннаго крестьянина, котораго въ волости никто не зналъ. Оренбургское совѣщаніе говоритъ о „нерѣдко совершающихся за больничные долги продажахъ имущества всего селенія". Въ Псковской губерніи съ одного общества „взыскано было до 300 р. за леченіе однообщественника, отсутствовавшаго изъ общества около 25-ти лѣтъ, а эта сумма равна почти всему годовому расходу на всѣ общественныя потребности". Саратовское совѣщаніе приводитъ „случай взысканія съ общества 3,000 руб. за леченіе одного изъ его членовъ въ лечебницѣ для душевно-больныхъ".

Изъ этихъ примѣровъ ясно видно, какъ тяжела, и притомъ повсемѣстно, возлагаемая закономъ на сельскія общества обязанность относительно медицинскаго призрѣнія отсутствующихъ членовъ общества. Вполнѣ понятнымъ представляется поэтому категорическое заявленіе совѣщаній о безусловной необходимости освободить сельскія общества отъ этой обязанности, совершенно для нихъ непосильной.

Изложенныя данныя объ общественномъ призрѣніи у крестьянъ выясняютъ многія существенныя стороны этого вопроса. Они вполнѣ убѣдительно показываютъ, что теперешнее положеніе общественнаго призрѣнія у крестьянъ совершенно неудовлетворительно и что невозможно сколько-нибудь улучшить это положеніе при наличности существующаго по этому предмету законодательства. Въ послѣднемъ необходимы рѣшительныя измѣненія, и прежде всего обязанность призрѣнія должна быть снята съ сельскихъ обществъ и перенесена на болѣе крупную единицу, которою, по мнѣнію большинства совѣщаній, можетъ явиться волость. При этомъ въ сообщаемыхъ заключеніями свѣдѣніяхъ содержится обильный матеріалъ для доказательства невозможности поставить общественное призрѣніе на узко-сословныхъ основаніяхъ. Вполнѣ выясненною слѣдуетъ далѣе признать потребность въ особыхъ органахъ призрѣнія—мѣстныхъ попечительствахъ, члены которыхъ дѣлили бы между собою заботы объ устройствѣ призрѣнія. Не менѣе настоятельною рисуется въ заключеніяхъ губернскихъ совѣщаній потребность въ обезпеченіи дѣла общественнаго призрѣнія денеж-

ными средствами.—Выраженное многими совѣщаніями убѣжденіе въ невозможности осуществить организацію призрѣнія у крестьянъ средствами самихъ крестьянскихъ обществъ служитъ лишнимъ доказательствомъ предпочтительности построить эту организацію на началахъ всесословности. Въ пользу этого особенно сильно говорятъ указанія на желательность возложить заботы по леченію отсутствующихъ членовъ обществъ на всесословное учрежденіе—на земство.

Неудача изложенной попытки общаго пересмотра дѣйствующаго законодательства объ общественномъ призрѣніи побуждаетъ съ особымъ вниманіемъ отнестись къ отдѣльнымъ опытамъ обезпечить раціональную организацію помощи нуждающимся, такъ какъ они, при широкомъ развитіи, могутъ намѣтить пути къ общей реформѣ. Наиболѣе значительнымъ изъ такихъ опытовъ является новая организація призрѣнія бѣдныхъ въ Москвѣ, дѣйствующая съ конца 1894 года.

Въ Москвѣ давно уже сознавалась потребность въ созданіи такой системы мѣръ призрѣнія бѣдныхъ, которая давала бы лучшія средства, съ одной стороны, въ оказаніи помощи нуждающимся, съ другой, въ борьбѣ съ профессіональнымъ уличнымъ нищенствомъ, получившимъ очень широкое развитіе. Во второй половинѣ восьмидесятыхъ годовъ вопросъ объ организаціи призрѣнія въ столицахъ былъ выдвинутъ на ближайшую очередь. Поводомъ къ этому послужило предложеніе правительства о передачѣ въ вѣдѣніе городского общественнаго управленія обѣихъ столицъ дѣла призрѣнія, находившагося въ рукахъ особыхъ комитетовъ. Эти „Комитеты для разбора и призрѣнія нищихъ„ учреждены были временно, въ видѣ опыта: Петербургскій—въ 1837 г., Московскій—въ 1838 году, при чемъ имъ были даны для руководства временныя же положенія и правила. Эти „временныя“ учрежденія прожили гораздо дольше, чѣмъ многія постоянныя учрежденія, но результаты ихъ дѣятельности оказались весьма ничтожными. Причинъ этого много; лица, изучавшія развитіе общественнаго призрѣнія у насъ, важнѣйшія изъ нихъ видятъ въ слѣдующемъ. Комитеты были слишкомъ бюрократически организо-

ваны, чтобы имѣть въ себѣ духъ живой иниціативы, горячей преданности дѣлу и примѣненія помощи къ лицамъ и обстоятельствамъ, безъ чего немыслимы открытое призрѣніе и предотвращеніе нищенства. Комитеты были снабжены очень незначительными денежными средствами. Они были поставлены внѣ всякой связи съ городскимъ управленіемъ. Послѣдовавшія въ царствованіе Александра II реформы, внесшія глубокія измѣненія въ нашъ общественный и административный строи, ни въ чемъ не коснулись старой организаціи Комитетовъ, которые являлись какъ общественный анахронизмъ. Однако, лишь въ 1885 году обращено было вниманіе на ненормальное положеніе этихъ учрежденій. Въ этомъ году Комитетъ Министровъ, при разсмотрѣніи отчетовъ объ ихъ дѣйствіяхъ, нашелъ необходимымъ поднять вопросъ о передачѣ дѣла призрѣнія нищихъ въ Петербургѣ и Москвѣ въ подлежащія городскія управленія. Вотъ это-то положеніе Комитета Министровъ и послужило толчкомъ къ движенію вопроса, завершившемуся въ Москвѣ созданіемъ новой организаціи призрѣнія бѣдныхъ.

Означенное положеніе Комитета Министровъ, удостоившееся 27-го декабря 1885 года Высочайшаго утвержденія, было сообщено для исполненія министру внутреннихъ дѣлъ, по распоряженію котораго было образовано для разработки вопроса особое совѣщаніе изъ представителей какъ Комитетовъ о нищихъ, такъ и столичныхъ городскихъ управленій. Въ концѣ 1886 года это совѣщаніе признало, что никакихъ препятствій къ передачѣ дѣла призрѣнія нищихъ въ вѣдѣніе городскихъ управленій не имѣется; но участвовавшіе въ совѣщаніи представители Комитетовъ заявили, что „Комитеты желали бы предпочтительно продолжать свою дѣятельность, признавая ее возможною, если столичныя общественныя управленія окажутъ Комитетамъ матеріальное пособіе въ соотвѣтствующемъ современнымъ потребностямъ размѣрѣ“. Въ виду такого заявленія министръ внутреннихъ дѣлъ нашелъ необходимымъ предложить столичнымъ думамъ вопросъ о томъ, „что именно признается ими предпочтительнѣе для себя: отпускъ ли указанныхъ Комитетами пособій съ оставленіемъ ихъ существующей дѣятельности или же принятіе въ свое вѣдѣніе всего дѣла призрѣнія

нищихъ?“ Петербургская дума предпочла выдавать Комитету пособіе въ усиленномъ размѣрѣ, отказавшись отъ принятія дѣла призрѣнія въ свое вѣдѣніе [1]. Въ Москвѣ же вопросъ получилъ иное рѣшеніе: дума нашла болѣе удобнымъ взять въ свои руки вѣдѣніе дѣла призрѣнія въ столицѣ.

Поставленный правительствомъ вопросъ Московская дума въ іюнѣ 1887 года передала на разсмотрѣніе комиссіи о пользахъ и нуждахъ общественныхъ, поручивъ ей изготовить по этому предмету особый докладъ. Вопросъ этотъ былъ подвергнутъ тщательному обсужденію въ означенной комиссіи (сначала подъ предсѣдательствомъ И. Н. Мамонтова, а съ начала 1890 года—проф. В. И. Герье), которою и былъ разработанъ проектъ новой организаціи призрѣнія въ Москвѣ. Въ концѣ 1891 года Московская дума постановила выразить согласіе на принятіе въ свое вѣдѣніе дѣла призрѣнія, при чемъ думою были установлены и тѣ основныя условія, на которыхъ предположено создать систему мѣръ съ цѣлью раціональной организаціи помощи бѣднымъ и болѣе дѣятельной борьбы съ нищенствомъ въ столицѣ.

Въ 1893 году былъ упраздненъ Комитетъ по разбору и призрѣнію нищихъ въ Москвѣ и его обязанности возложены на учрежденное при городскомъ управленіи „Городское присутствіе по разбору и призрѣнію нищихъ“, состоящее изъ нѣсколькихъ представителей отъ города и губернскаго земства и одного отъ мѣстной столичной полиціи. Вмѣстѣ съ тѣмъ въ отвѣтъ на ходатайство думы положеніемъ Комитета Министровъ, въ томъ же 1893 году, городу предоставлялось право учредить въ Москвѣ участковыя попечительства о бѣдныхъ „для сбора пожертвованій, раздачи пособій и постояннаго наблюденія надъ призрѣваемыми“.

Въ мартѣ 1894 года думою былъ одобренъ планъ организаціи и дѣйствій городскихъ участковыхъ попечительствъ. Въ виду важнаго значенія этого акта въ исторіи развитія

---

[1] Только въ 1907 году С.-Петербургская Городская Дума, въ вѣдѣніе которой въ 1904 г. были переданы учрежденія Комитета и его функціи, постановила организовать въ С.-Петербургѣ городскія попечительства о бѣдныхъ по образцу московскихъ попечительствъ, о которыхъ говорится въ дальнѣйшемъ изложеніи.

общественнаго призрѣнія у насъ, подробности новой организаціи заслуживаютъ полнаго вниманія.

Городское управленіе учреждаетъ по мѣрѣ возможности и средствъ городскія участковыя попечительства о бѣдныхъ изъ лицъ обоего пола, принявшихъ на себя обязанность опредѣленными ими самими ежегодными денежными взносами или личнымъ трудомъ содѣйствовать дѣлу призрѣнія бѣдныхъ.

Во главѣ каждаго попечительства стоитъ участковый попечитель, избираемый на 4 года городскою думою, по предложенію городского головы; онъ имѣетъ товарища, избираемаго тѣмъ же порядкомъ. Всѣ дѣла попечительства разсматриваются и разрѣшаются совѣтомъ, предсѣдателемъ котораго состоитъ участковый попечитель: члены совѣта, въ числѣ отъ 5 до 10, утверждаются въ своемъ званіи городскою думою по предложенію предсѣдателя попечительства.

Члены попечительства дѣлятся: а) на членовъ, дѣлающихъ ежегодно въ пользу попечительства извѣстное, ими самими опредѣленное, пожертвованіе; б) на сотрудниковъ, которые, кромѣ этого пожертвованія или помимо его, выразили желаніе служить попечительству личнымъ трудомъ въ видѣ сбора пожертвованій, или посѣщенія бѣдныхъ, или ухода за больными, или леченія ихъ (врачи, фельдшерицы и т. п.) и в) почетныхъ членовъ, избираемыхъ попечительствомъ за особо важныя услуги, оказанныя дѣлу благотворительности.

Всѣ члены попечительства періодически созываются попечителемъ въ общія собранія для выслушанія и обсужденія отчета о дѣятельности попечительства, а также для избранія почетныхъ членовъ. Кромѣ того, члены-сотрудники могутъ быть приглашаемы попечителемъ въ текущія засѣданія совѣта съ правомъ голоса по тѣмъ дѣламъ, въ которыхъ проявилось ихъ личное участіе.

Обязанности попечительства состоятъ: а) въ сборѣ членскихъ взносовъ и добровольныхъ пожертвованій на дѣло призрѣнія; б) въ исполненіи порученій городского присутствія по разбору и призрѣнію нищихъ въ дѣлѣ наведенія справокъ о препровождаемыхъ въ присутствіе нищихъ и оказанія имъ помощи; в) въ исполненіи порученій

городской управы по дѣламъ благотворительности и въ завѣдываніи благотворительными учрежденіями, находящимися въ участкѣ попечительства; г) въ оказаніи помощи бѣднымъ какъ непосредственно обратившимся въ попечительство, такъ и направленнымъ къ нему городскою управою, городскимъ присутствіемъ по разбору нищихъ или частными лицами, какъ членами попечительства, такъ и посторонними лицами.

Попечительство оказываетъ помощь временную или постоянную. Временная помощь заключается въ помѣщеніи нуждающагося въ больницу съ платою за него, или въ леченіи его на дому, въ обезпеченіи его квартирою, топливомъ, одеждою и т. под. Постоянная помощь заключается въ заботахъ о малолѣтнихъ, о дряхлыхъ старикахъ и лицахъ, къ работѣ неспособныхъ; имъ могутъ быть назначаемы денежныя пособія или они могутъ быть помѣщаемы въ благотворительныя заведенія.

Каждое лицо, получающее пособіе, находится подъ наблюденіемъ члена совѣта или сотрудника. Во избѣжаніе наплыва неимущихъ въ Москву въ расчетѣ на помощь со стороны попечительствъ,—послѣднимъ, по распоряженію министерства внутреннихъ дѣлъ, предоставлено право выдавать пособія лишь московскимъ уроженцамъ и лицамъ, прожившимъ въ Москвѣ не менѣе двухъ лѣтъ.

При попечительствѣ имѣется канцелярія для пріема прошеній и личныхъ заявленій, для производства различныхъ справокъ и т. п. Заявленія о пособіи заносятся на особые опросные листы, съ обозначеніемъ адреса нуждающагося лица. Сотрудникъ отправляется по указанному адресу, заполняетъ со словъ просителя опросный листъ и лично удостовѣряется въ степени нужды и опредѣляетъ видъ необходимаго пособія. По разсмотрѣніи опроснаго листа совѣтомъ попечительства, на листѣ отмѣчается состоявшееся по нему постановленіе. Въ не терпящихъ отлагательства случаяхъ попечитель имѣетъ право немедленно оказать помощь, не ожидая постановленія совѣта.

Всѣмъ, получающимъ пособіе въ той или другой формѣ, ведется списокъ, который сообщается управѣ и попечительствамъ. Изъ получаемыхъ списковъ городская управа со-

ставляетъ общій сводъ, разсылаемый по всѣмъ попечительствамъ, городскимъ и приходскимъ, и различнымъ благотворительнымъ учрежденіямъ.

Общее завѣдываніе дѣлами всѣхъ участковыхъ попечительствъ о бѣдныхъ сосредоточено въ собраніи попечителей, подъ предсѣдательствомъ городского головы. Засѣданія этого собранія попечителей созываются ежемѣсячно и экстренно, по мѣрѣ надобности.

Средства городскихъ попечительствъ составляются изъ 40,000 руб., ежегодно ассигнуемыхъ городскою думою (по одной тысячѣ рублей на каждое изъ предположенныхъ къ открытію 40 попечительствъ), изъ членскихъ взносовъ и сборовъ, доходовъ съ благотворительныхъ концертовъ и пр.

Изложенная организація была приведена въ дѣйствіе въ концѣ 1894 года, при чемъ территорія Москвы была раздѣлена въ отношеніи къ призрѣнію бѣдныхъ между 24 участковыми попечительствами (въ 1897 году было уже 27 попечительствъ).

Съ начала 1897 года новая организація призрѣнія въ Москвѣ была дополнена созданіемъ двухъ учрежденій — „Городского Благотворительнаго Совѣта“ и „Городского Справочнаго Отдѣленія по дѣламъ благотворительности“. Эти учрежденія служатъ какъ бы естественнымъ продолженіемъ дѣла упорядоченія общественнаго призрѣнія, начало которому положено созданіемъ городскихъ попечительствъ. Оба названныя учрежденія имѣютъ цѣлью привести въ систему и объединить дѣятельность многочисленныхъ благотворительныхъ учрежденій и обществъ въ Москвѣ.

Городской благотворительный совѣтъ учрежденъ при Московскомъ городскомъ управленіи „для объединенія дѣятельности всѣхъ благотворительныхъ учрежденій столицы— сословныхъ, общественныхъ и частныхъ, и для установленія правильнаго и постояннаго взаимодѣйствія между ними и городскимъ управленіемъ, но безъ нарушенія въ чемъ-либо самостоятельности этихъ учрежденій“. Въ составъ совѣта, подъ предсѣдательствомъ городского головы, входятъ представители городского управленія, три городскихъ участковыхъ попечителя, нѣсколько представителей отъ отдѣльныхъ сословій и пяти крупнѣйшихъ благотворительныхъ

обществъ въ Москвѣ, при чемъ и всѣ другія благотворительныя общества, по приглашенію предсѣдателя совѣта, могутъ присылать своихъ представителей для участія въ засѣданіяхъ, касающихся ихъ учрежденій. Важнѣйшія обязанности совѣта составляютъ: разработка и опредѣленіе необходимыхъ мѣръ къ согласованію и объединенію дѣятельности городскихъ попечительствъ съ дѣятельностью всѣхъ благотворительныхъ учрежденій столицы; разработка общихъ вопросовъ, касающихся постановки дѣла благотворенія въ Москвѣ; выясненіе положенія дѣла благотворенія въ Москвѣ, какъ въ отношеніи къ средствамъ для удовлетворенія отдѣльныхъ видовъ помощи, такъ и въ отношеніи къ свойствамъ и характеру потребностей нуждающихся въ помощи; разсмотрѣніе вопросовъ и проектовъ по дѣламъ благотворенія, вносимыхъ въ совѣтъ городскимъ управленіемъ, благотворительными обществами, учрежденіями и частными благотворителями; сношеніе со всѣми вѣдомствами, обществами и учрежденіями по предмету совмѣстныхъ дѣйствій для вспомоществованія нуждающимся и для борьбы съ нищенствомъ; установленіе программы для составленія общаго ежегоднаго отчета по благотворительности въ Москвѣ; составленіе проектовъ инструкцій для городского справочнаго отдѣленія, разсмотрѣніе его трудовъ и наблюденіе за разработкой собираемаго имъ матеріала, представленіе городскому управленію и другимъ учрежденіемъ и вѣдомствамъ ходатайствъ по дѣламъ, касающимся организаціи и развитія благотворенія въ Москвѣ.

Въ связи съ этимъ, при Московской городской управѣ учреждено особое „Справочное отдѣленіе по дѣламъ благотворительности“. Задача его выражена слѣдующимъ образомъ въ § III положенія: „Въ Справочномъ отдѣленіи сосредоточиваются свѣдѣнія о всѣхъ лицахъ, какъ пользующихся общественнымъ призрѣніемъ, такъ и нуждающихся въ общественномъ призрѣніи, но по какимъ либо обстоятельствамъ имъ не пользующихся, а равно свѣдѣнія о всѣхъ вѣдомствахъ, обществахъ, учрежденіяхъ и заведеніяхъ, оказывающихъ помощь нуждающимся въ какихъ бы то ни было формахъ, видахъ и размѣрахъ“. Въ этихъ цѣляхъ всѣ благотворительныя вѣдомства и учрежденія сообщаютъ Справоч-

ному отдѣленію свои уставы, положенія, правила, инструкціи и отчеты. Отдѣленіе обязано выдавать по имѣющимся въ его распоряженіи свѣдѣніямъ всякія справки всѣмъ благотворительнымъ обществамъ, а съ разрѣшенія городского головы оно можетъ выдавать ихъ и частнымъ лицамъ.

Въ организаціи московскихъ участковыхъ попечительствъ о бѣдныхъ много общихъ чертъ съ эльберфельдской системой, которая служила образцомъ при выработкѣ московской организаціи. Въ основу этой послѣдней также положенъ принципъ индивидуализаціи дѣла общественнаго призрѣнія, вызывающій необходимость тщательнаго обслѣдованія каждаго просителя и затѣмъ дальнѣйшаго наблюденія за лицами, получающими призрѣніе. Опытъ эльберфельдской системы далъ, какъ указано выше, очень хорошіе результаты. Есть основаніе ожидать успѣшнаго развитія и московскихъ попечительствъ. Въ теченіе немногихъ лѣтъ со времени ихъ возникновенія дѣло оказанія помощи бѣднымъ въ Москвѣ значительно упорядочилось и сдѣлалось въ большой степени общественнымъ дѣломъ, привлекающимъ къ себѣ многихъ членовъ мѣстной интеллигенціи (въ качествѣ членовъ попечительствъ и сотрудниковъ въ немъ принимаютъ живое участіе до 2.000 лицъ).

Для характеристики общаго значенія опыта московскихъ городскихъ попечительствъ интересными представляются слѣдующія замѣчанія проф. В. И. Герье, высказанныя имъ въ брошюрѣ о попечительствахъ, изданной по поводу всемірной выставки 1900 г. въ Парижѣ [1]:

Московскія попечительства „являются очень знаменательнымъ соціальнымъ симптомомъ и, въ то же время, первымъ шагомъ на новомъ пути общественнаго призрѣнія. Чрезъ ихъ посредство выражается проявившаяся въ русскомъ обществѣ новая потребность серьезнаго и осмысленнаго отношенія къ великой проблемѣ нужды и способовъ борьбы съ нею. Прошло время, когда можно было въ этомъ отношеніи довольствоваться примитивною формою подачи милостыни. Безразборчивая милостыня въ большинствѣ

---

[1] W. Guerrier. Les bureaux de l'assistance communale de la ville de Moscou, M. 1900.

случаевъ порождаетъ лишь зло, не обезпечивая пособіями наиболѣе нуждающихся и развивая профессіональное нищенство. Но въ настоящее время нельзя довольствоваться милостынею не только въ виду формальной неудовлетворительности этого способа помощи: для этого существуетъ мотивъ еще болѣе серьезный, а именно, что на помощь бѣднымъ въ наши дни нельзя уже смотрѣть лишь какъ на индивидуальное дѣло. Развитое культурное общество не можетъ не признавать своей обязанности приходить на помощь нуждающимся собратьямъ, основывающейся на принципѣ общественной солидарности, помимо интересовъ городского благоустройства и соображеній нравственныхъ и гуманитарныхъ. Московскія городскія попечительства являются органами, понимаемыми именно въ такомъ широкомъ значеніи, покоящимися на принципѣ коммунальнаго призрѣнія. Вмѣстѣ съ тѣмъ они становятся органомъ, наиболѣе подходящимъ для этой цѣли по своему составу и способамъ дѣятельности.

„Уже давно, въ виду недостаточности случайной милостыни, стали устраивать обширныя учрежденія для призрѣнія бѣдныхъ, всякаго рода пріюты и богадѣльни. Учрежденія эти управляются бюрократически, что представляетъ большія неудобства въ живомъ дѣлѣ благотворенія и борьбы съ нуждою. Благотворитель не долженъ быть невидимъ для нуждающихся, но долженъ быть среди нихъ и знать ихъ лично. Онъ долженъ оказывать помощь тамъ, гдѣ она нужна, и не дожидаться, пока проситель обратится въ его канцелярію, съ прошеніемъ въ рукѣ. Онъ долженъ оказывать помощь не путемъ писанія резолюцій на кучкѣ прошеній, которыя представитъ ему секретарь, а принимать во вниманіе дѣйствительную нужду и степень ея, руководствоваться мотивами, почерпнутыми изъ самой жизни.

„Попечительства представляютъ въ этомъ отношеніи два очень важныя преимущества. Находясь ближе къ жизни, они не ставятъ бюрократической процедуры выше жизни, и они привлекаютъ къ дѣлу призрѣнія людей, для которыхъ благотворительность не есть служба или карьера, а личное и спеціальное призваніе.

„Московскія городскія попечительства являются пер-

вымъ въ Россіи опытомъ организованной добровольной общественной дѣятельности въ области благотворительности и борьбы съ нуждою,—и опытомъ удавшимся. Вотъ въ чемъ состоитъ ихъ спеціальное значеніе. Они показываютъ, до какой степени благотворно и существенно, чтобы общественныя силы принимали въ этой сферѣ непосредственное и дѣятельное участіе. Было время, хотя едва можно повѣрить этому, когда находили возможнымъ лечить людей по теоріи, не изучивъ ихъ болѣзней. Лишь начиная съ XVIII ст. врачи оставили Гиппократа и Галена и принялись изучать свою науку въ операціонныхъ залахъ и въ клиникѣ, у постели больного. Подобная эволюція, только въ болѣе широкихъ размѣрахъ, совершается въ нашъ вѣкъ въ сферѣ соціальной. Врачевать недуги общества, удовлетворять его потребности, вести его впередъ по пути благополучія и прогресса—все это сдѣлается возможнымъ только тогда, когда его ближе узнаютъ. а этой цѣли можно достигнуть лишь путемъ постояннаго общенія съ самимъ обществомъ и при условіи, чтобы оно само принимало участіе въ этой великой работѣ".

Подъ вліяніемъ и по примѣру московской организаціи созданы попечительства о бѣдныхъ и въ нѣкоторыхъ другихъ городахъ: Харьковѣ, Саратовѣ, Пензѣ, Тулѣ, Ставрополѣ и др. Въ С.-Петербургской городской думѣ также былъ разработанъ вопросъ объ учрежденіи городскихъ попечительствъ о бѣдныхъ, и въ 1898 году изготовленъ былъ проектъ устройства ихъ, но окончательное обсужденіе его затормозилось, и только въ 1907 году Дума постановила создать въ Петербургѣ систему участковыхъ попечительствъ о бѣдныхъ.

Предшествующее изложеніе касается главнымъ образомъ *общественнаго призрѣнія*, какъ проявленія заботъ о неимущихъ со стороны государства и организованныхъ союзовъ общественнаго управленія. Это изложеніе необходимо дополнить данными о *частной благотворительности* въ Россіи.

Частная благотворительность долгое время продолжала сохранять свой первоначальный характеръ, выражаясь въ

формѣ милостыни въ различныхъ ея видахъ. Съ начала XIX ст. впервые проявляется стремленіе объединить разрозненныя усилія отдѣльныхъ благотворителей путемъ образованія союзовъ такихъ лицъ—благотворительныхъ обществъ. Особенное значеніе въ средѣ ихъ получило образованное въ 1802 г. нѣсколькими частными лицами „Филантропическое общество", которое въ 1816 г. получило законченную организацію подъ названіемъ „Императорское Человѣколюбивое общество". Цѣлью его было доставленіе бѣднымъ людямъ пособій всякаго рода какъ въ столицахъ, такъ и въ другихъ мѣстностяхъ. Для этого оно озабочивалось устройствомъ заведеній: 1) „для призрѣнія дряхлыхъ, увѣчныхъ, неизлечимыхъ и вообще къ работамъ неспособныхъ; 2) для доставленія неимущимъ, кои въ состояніи работать, приличныхъ упражненій, снабжая ихъ матеріалами, собирая обработанныя ими издѣлія и сбывая оныя въ ихъ пользу, и 3) для воспитанія сиротъ и дѣтей бѣдныхъ родителей". Къ царствованію Александра I относится образованіе еще нѣсколькихъ благотворительныхъ обществъ и отдѣльныхъ учрежденій какъ въ столицахъ, такъ и въ провинціи (въ 1803 г. въ Москвѣ графъ Шереметевъ устроилъ обширный Страннопріимный домъ на 100 чел. и при немъ больницу на 50 чел.; въ 1807 г. основано было Виленское человѣколюбивое общество, въ 1812 г.—Харьковское общество благотворенія, въ 1822 г.—Дерптское общество помощи и друг.).

Развитіе частной благотворительности шло однако медленно, будучи обставлено весьма затруднительными условіями. Характерною во многихъ отношеніяхъ представляется судьба „Общества посѣщенія бѣдныхъ въ С.-Петербургѣ". Это общество возникло въ 1846 году, по иниціативѣ графа В. А. Соллогуба и князя В. Ѳ. Одоевскаго, которые руководились стремленіемъ упорядочить благотворительную помощь и по возможности парализовать безразборчивую подачу милостыни. Въ основу дѣятельности общества положено было сознаніе необходимости разслѣдованія нуждающихся для установленія степени и характера нужды, при посредствѣ личнаго посѣщенія бѣдныхъ членами Общества. Успѣхъ Общества далеко превысилъ скромныя ожиданія его иниціаторовъ, которые на первыхъ порахъ задавались лишь

цѣлью сдѣлать общество посредникомъ между благотворителями и нуждающимися. „Общество посѣщенія бѣдныхъ“ очень скоро завоевало себѣ симпатію, выразившуюся въ притокѣ значительныхъ пожертвованій и вступленіи въ Общество многихъ дѣятелей изъ разныхъ слоевъ населенія. Расширивъ первоначальныя задачи свои, общество организовало рядъ благотворительныхъ учрежденій, въ томъ числѣ существующую до настоящаго времени „Максимиліановскую лечебницу“ (названную такъ по имени Герцога Максимиліана Лейхтенбергскаго, принявшаго званіе попечителя Общества). Вскорѣ однако благопріятныя условія смѣнились тягостными затрудненіями, которыя привели къ закрытію Общества. Затрудненія эти явились на почвѣ той реакціи, которую вызвали революціонныя броженія въ западной Европѣ. По словамъ одного изъ дѣятелей Общества, „начались разговоры о томъ, что подъ покровомъ благотворительности во многихъ обществахъ прежде таились политическіе замыслы и заговоры; что трудно повѣрить, чтобы столько людей, большею частью занятыхъ службою или имѣющихъ иныя обязанности, употребляли свое свободное время на отысканіе и посѣщеніе бѣдныхъ по разнымъ трущобамъ, въ отдаленныхъ кварталахъ столицы, или просиживали до глубокой ночи въ душной конторѣ, для распредѣленія и раздачи имъ чужихъ денегъ и пріисканія къ тому средствъ, единственно изъ какой-то человѣколюбивой цѣли, безъ всякой задней мысли; что значительныя средства, коими располагаетъ общество, не имѣя никакихъ основныхъ капиталовъ, представляютъ также что-то загадочное... Многіе видѣли даже что-то угрожающее въ томъ, что Общество имѣло у себя болѣе восьми тысячъ адресовъ бѣдныхъ“ [1]. Общество было заподозрѣно, и уже въ мартѣ 1848 года парализовано было самостоятельное его существованіе, и оно было присоединено къ Императорскому Человѣколюбивому Обществу. Характерные для послѣдняго бюрократизмъ и формальное отношеніе къ дѣлу создали для Общества многочисленныя затрудненія, приведшія мало по малу къ выходу изъ состава его многихъ дѣятелей и къ окончательной ликвидаціи его въ 1855 г.

---

[1] В. Боцяновскій. Князь В. Ѳ. Одоевскій и Общество посѣщенія бѣдныхъ въ С.-Петербургѣ. „Трудовая Помощь“, Апрѣль—Май 1899 года.

Болѣе успѣшное развитіе частная благотворительность получила съ 60-хъ годовъ. Этому въ значительной мѣрѣ содѣйствовало измѣненіе порядка образованія благотворительныхъ обществъ. До 1862 г. для утвержденія ихъ требовалось Высочайшее соизволеніе, что въ сильной степени осложняло порядокъ образованія ихъ. По сознанію самой администраціи, испрошеніе Высочайшаго разрѣшенія черезъ Комитетъ Министровъ, „съ одной стороны, обременяло правительство разсмотрѣніемъ дѣлъ излишнихъ, а съ другой—замедляло открытіе такихъ учрежденій, которыя должны быть всемѣрно поощряемы правительствомъ, такъ какъ цѣль ихъ самая благодѣтельная“. Въ результатѣ этого развитіе частной благотворительности шло медленно, такъ что до 1862 г. въ Россіи существовало и болѣе или менѣе правильно функціонировало только 6 благотворительныхъ обществъ. Въ 1862 г., въ измѣненіе указаннаго порядка, учрежденіе обществъ для взаимнаго вспомоществованія или съ другою благотворительною цѣлью предоставлено министерству внутреннихъ дѣлъ. При этомъ болѣе упрощенномъ порядкѣ частная благотворительность стала развиваться быстрѣе. Это было однимъ изъ многихъ выраженій того оживленія, которое наступило въ нашей общественной жизни въ эпоху Александра II. Въ 1897 г. созданы еще большія удобства для открытія благотворительныхъ обществъ: изданъ нормальный уставъ для Обществъ пособія бѣднымъ, преслѣдующихъ общеблаготворительныя цѣли: общества, принимающія этотъ уставъ, разрѣщаются къ открытію губернаторами. Съ 1906 года въ отношеніи къ образованію благотворительныхъ обществъ дѣйствуетъ новый порядокъ, установленный правилами 4 марта 1906 года объ обществахъ и союзахъ (см. выше, стр. 108).

Благотворительныя общества и учрежденія частной благотворительности находятся въ вѣдѣніи министерства внутреннихъ дѣлъ. Но и другія вѣдомства, какъ министерство военное, духовное вѣдомство, министерство юстиціи и другія, также имѣютъ въ своемъ вѣдѣніи различныя учрежденія, возникшія въ средѣ подвѣдомственныхъ этимъ органамъ управленій.

Кромѣ того, существуютъ самостоятельныя благотво-

рительныя вѣдомства, имѣющія свою особую организацію и распространяющія свою дѣятельность по всей Россіи.

Важнѣйшимъ изъ нихъ является *Вѣдомство учрежденій Императрицы Маріи*, начало образованія которому было положено въ 1797 г., когда Павелъ I поручилъ супругѣ своей, Императрицѣ Маріи Ѳеодоровнѣ, главное начальство надъ Петербургскимъ и Московскимъ Воспитательными Домами. Благодаря теплому участію Императрицы, дѣятельность этого вѣдомства постоянно расширялась, охвативъ мало-помалу всевозможные виды благотворенія. Въ настоящее время его дѣятельность распадается на слѣдующія отрасли: 1) Призрѣніе младенцевъ. Оба названные выше Воспитательные Дома принимаютъ ежегодно на свое попеченіе болѣе 20.000 незаконнорожденныхъ и до 500 законныхъ младенцевъ и призрѣваютъ въ округахъ до 80.000 питомцевъ, остающихся на попеченіи домовъ до 21-лѣтняго возраста. Для питомцевъ содержится болѣе 100 школъ, и въ послѣдніе годы, въ видахъ децентрализаціи дѣла, въ 10 городахъ учреждены ясли. 2) Призрѣніе бѣдныхъ дѣтей дается въ дѣтскихъ пріютахъ, существующихъ во многихъ городахъ. Въ нихъ призрѣвается до 14.000 дѣтей, при чемъ они обучаются грамотѣ по программамъ начальныхъ школъ и разнымъ мастерствамъ. 3) Призрѣніе глухонѣмыхъ: въ спеціальномъ для нихъ училищѣ воспитывается до 250 дѣтей обоего пола, при чемъ они также обучаются грамотѣ и разнымъ мастерствамъ. 4) Призрѣніе взрослыхъ: въ 36 богадѣльныхъ домахъ (въ томъ числѣ 2 вдовьихъ дома) ежегодно призрѣвается до 4.000 чел. престарѣлыхъ, дряхлыхъ и увѣчныхъ. 5) Подача врачебной помощи: въ 40 больницахъ вѣдомства, съ 4.200 кроватями, пользуются стаціонарно до 24.000 и амбулаторно до 400.000 больныхъ въ годъ.

Изъ отдѣльныхъ учрежденій, принадлежащихъ къ вѣдомству учрежденій Императрицы Маріи, особеннаго вниманія заслуживаетъ общество, имѣющее своею задачею призрѣніе слѣпыхъ въ Россіи. Это—*Попечительство Императрицы Маріи Александровны о слѣпыхъ*, возникшее стараніями К. К. Грота изъ главнаго попечительства для пособія нуждающимся семействамъ воиновъ, открытаго послѣ войны 1877 г. Въ 1906 г. попечительство имѣло въ разныхъ мѣ-

стахъ Россіи 27 отдѣленій и 6 комитетовъ. Общее число членовъ попечительства—7.034 челов. Попечительство имѣло въ своихъ кассахъ болѣе 4 милліоновъ руб. Дѣятельность его выражается: 1) въ устройствѣ и веденіи училищъ для слѣпыхъ дѣтей; такихъ училищъ было въ 1906 г.—24; 2) въ устройствѣ и содержаніи ремесленныхъ мастерскихъ для взрослыхъ слѣпыхъ (такихъ заведеній 2) и убѣжищъ для престарѣлыхъ слѣпыхъ (8); 3) въ печатаніи книгъ для слѣпыхъ выпуклымъ шрифтомъ; съ 1898 г. издается также ежемѣсячный журналъ для слѣпыхъ: „Досугъ слѣпыхъ"; 4) въ изданіи спеціальнаго журнала по вопросамъ, касающимся слѣпыхъ, подъ названіемъ „Слѣпецъ"; 5) въ мѣрахъ предупрежденія и леченія слѣпоты: съ 1893 г. попечительство командируетъ ежегодно въ разныя мѣстности глазные отряды для поданія безплатной медицинской помощи больнымъ глазами; попечительство имѣетъ 16 глазныхъ лечебницъ, содержитъ кровати въ лечебницахъ другихъ вѣдомствъ и 70 постоянныхъ пунктовъ для подачи помощи больнымъ глазами. Въ отрядахъ, лечебницахъ и пунктахъ принимается ежегодно до 190.000 больныхъ и производится до 50.000 операцій.—Въ 1899 г. учреждено *Попечительство о глухонѣмыхъ* съ цѣлью организовать повсемѣстную и всестороннюю помощь глухимъ посредствомъ учрежденія въ Имперіи пріютовъ, школъ, мастерскихъ, домовъ призрѣнія и другихъ учрежденій. До 1906 г. Попечительство открыло 13 отдѣловъ въ провинціи. Заботами попечительства въ многихъ мѣстностяхъ учреждены школы для глухонѣмыхъ.

Второе мѣсто въ ряду особыхъ благотворительныхъ вѣдомствъ занимаетъ *Императорское Человѣколюбивое Общество*, о возникновеніи котораго сказано выше. По свѣдѣніями за 1905 г. Человѣколюбивое Общество имѣетъ въ своемъ вѣдѣніи 257 благотворительныхъ заведеній, изъ нихъ: 69 учебно-воспитательныхъ, 73 богадѣльни, 36 заведеній безплатныхъ и дешевыхъ квартиръ, 3 ночлежныхъ пріюта, 9 народныхъ столовыхъ, 4 швейныхъ мастерскихъ, 29 комитетовъ общества и другихъ учрежденій и 27 медицинскихъ учрежденій. На содержаніе всѣхъ благотворительныхъ заведеній Общества, въ которыхъ получаютъ помощь болѣе 200.000 бѣдныхъ, ежегодно расходуется болѣе 1.500.000 р. Къ 1902 г. (въ этомъ

году исполнилось 100 лѣтъ его существованія) Общество располагало средствами въ размѣрѣ до 24 милліоновъ рублей (изъ нихъ болѣе 16 милл. руб. составляетъ стоимость недвижимыхъ имуществъ Общества). Со времени образованія Совѣта Общества въ 1816 году до 1902 года въ распоряженіе его поступило на дѣла благотворенія, кромѣ недвижимой собственности, до 65.000.000 руб. Израсходовано было на помощь бѣднымъ до 60.000.000 руб., при чемъ благотворительною помощью Общества воспользовалось около 6.000.000 нуждающихся.

Видное и самостоятельное положеніе въ ряду благотворительныхъ обществъ занимаетъ *Россійское Общество Краснаго Креста.* Образованіе этого общества явилось результасомъ международной конвенціи, выработанной на конгрессѣ въ Женевѣ (въ 1864 г.)—конвенціи, въ силу которой больные и раненые воины, къ какой бы національности они ни принадлежали, пользуются покровительствомъ и помощью Краснаго Креста. Въ числѣ примкнувшихъ къ этой конвенціи государствъ была и Россія. Въ маѣ 1867 г. въ Петербургѣ учреждено было Общество попеченія о больныхъ и раненыхъ воинахъ, переименованное впослѣдствіи въ общество Краснаго Креста подъ покровительствомъ Императрицы Маріи Александровны. Въ первые года дѣятельность этого общества не выходила изъ рамокъ непосредственныхъ задачъ по оказанію помощи на войнѣ; но затѣмъ, благодаря обильнымъ пожертвованіямъ, общество это расширило свои задачи, внеся въ нихъ и помощь въ общественныхъ бѣдствіяхъ разнаго рода. Много разъ оно приходило на помощь погорѣльцамъ, организовывало въ широкихъ размѣрахъ помощь въ случаяхъ эпидеміи, наводненій, неоднократно оказывало помощь переселенцамъ, пострадавшимъ отъ неурожая и т. д. Особенно значительна была помощь Краснаго Креста въ эпоху голодовъ 1891—92 г. г., въ 1898 г. и въ 1906—7 гг. и холерной эпидеміи въ 1892—93 г. Повсемѣстно въ районѣ пострадавшихъ отъ неурожая мѣстностей организованы были попечительства, проявившія большую энергію въ дѣлѣ помощи голодающимъ. Общество Краснаго Креста, дѣйствуя подъ руководствомъ Главнаго Управленія, имѣетъ обширную сѣть постоянныхъ мѣстныхъ учрежденій:

6 окружныхъ и 80 мѣстныхъ управленій, 187 мѣстныхъ комитетовъ, 65 общинъ сестеръ милосердія, 2 общежитія для сестеръ, 2 учрежденія для фельдшерицъ, 2 убѣжища для бывшихъ сестеръ милосердія, 2 инвалидныхъ дома, нѣсколько лечебницъ, пріютовъ и т. под. учрежденій. Капиталъ общества составляетъ свыше 9 милліоновъ руб. (въ томъ числѣ около $4^1/_2$ милл. запаснаго капитала на надобности военнаго времени).

Весьма важнымъ и также самостоятельнымъ благотворительнымъ учрежденіемъ является *Попечительство о домахъ трудолюбія и работныхъ домахъ*, состоящее подъ покровительствомъ Государыни Императрицы Александры Ѳеодоровны. Оно создано Именнымъ указомъ 1-го сентября 1895 года въ цѣляхъ поддержанія и дальнѣйшаго развитія учрежденій трудовой помощи бѣднымъ, какими являются возникшіе въ послѣднія десятилѣтія дома трудолюбія. Въ 1905 г. оно переименовано въ „*Попечительство о трудовой помощи*“.

Главною задачею домовъ трудолюбія является доставленіе возможности людямъ, почему либо не имѣющимъ работы, поддержать свое существованіе какимъ либо трудомъ. Большинство домовъ трудолюбія предоставляютъ своимъ кліентамъ не только работу, но и кровъ въ имѣющихся при нихъ ночлежныхъ пріютахъ. Кромѣ домовъ трудолюбія при содѣйствіи Попечительства возникли Ольгинскіе дѣтскіе пріюты, имѣющіе своею задачею дать трудовую подготовку нуждающимся дѣтямъ, которыхъ обучаютъ въ такихъ пріютахъ грамотѣ и различнымъ ремесламъ. Въ 1899 г. Попечительство сдѣлало первый опытъ примѣненія трудовой помощи населенію, пострадавшему отъ неурожая. Съ этою цѣлью въ приволжскія губерніи были командированы два отряда, организовавшіе на мѣстахъ общественныя работы, оказавшіе помощь кустарямъ и устроившіе во многихъ пунктахъ ясли для дѣтей. Удачный опытъ, получившій довольно широкіе размѣры въ губерніяхъ Казанской, Вятской и Симбирской, былъ повторенъ и въ слѣдующіе годы на югѣ Россіи и особенно въ Сибири (въ 1900—1902 гг.). Наконецъ, особенно широкое примѣненіе трудовая помощь въ неурожайныхъ губерніяхъ получила въ 1905—1907 гг., когда въ распоряженіе Попечительства были предоставлены отъ

правительства значительныя суммы. Съ конца 1905 г. по 1 янв. 1907 г. на общественныя работы въ неурожайныхъ губерніяхъ было израсходовано болѣе 2-хъ милліоновъ рублей. Дѣятельностью Попечительства о трудовой помощи руководитъ Комитетъ изъ десяти членовъ, подъ личнымъ предсѣдательствомъ Государыни Императрицы Александры Ѳеодоровны. Къ 1 октября 1907 г. средства Попечительства составляли болѣе 1.400.000 рублей. Съ конца 1897 г. Попечительство предприняло изданіе журнала „Трудовая Помощь", посвященнаго разработкѣ вопросовъ трудовой помощи бѣднымъ, а также и вообще вопросовъ общественнаго призрѣнія и благотворительности. При попечительствѣ создана и постоянно пополняется библіотека, имѣющая цѣлью собраніе сочиненій и различныхъ изданій на русскомъ и иностранныхъ языкахъ по вопросамъ общественнаго призрѣнія, благотворительности и соприкасающимся съ ними соціальнымъ вопросамъ (мѣры помощи трудящимся, борьба съ алкоголизмомъ и т. д.). Библіотека, представляющая уже теперь очень богатую коллекцію спеціальныхъ работъ, обезпечена и на будущее время щедрымъ пожертвованіемъ капитала (въ 50.000 руб.) Государынею Императрицею Александрою Ѳеодоровною. Августѣйшею Покровительницею Попечительства пожертвованъ также значительный капиталъ (въ 70.000 р.) для выдачи изъ процентовъ съ него премій, имѣющихъ цѣлью поощрить появленіе на русскомъ языкѣ сочиненій „по вопросамъ о призрѣніи бѣдныхъ, о благотворительности и о мѣропріятіяхъ, направленныхъ къ улучшенію условій труда и быта нуждающихся". Преміи Государыни Императрицы Александры Ѳеодоровны присуждаются Комитетомъ Попечительства черезъ каждые три года (большая премія въ размѣрѣ 2.000 руб. и три малыхъ—одна въ 1.000 руб. и двѣ по 750 руб.). Къ соисканію премій допускаются какъ сочиненія на предложенныя Комитетомъ темы, такъ и на темы, избранныя самими авторами.

Общее количество благотворительныхъ обществъ и учрежденій въ Россіи не поддается точному подсчету за отсутствіемъ полной и регулярной статистической регистраціи. Въ послѣдніе годы предпринята была Вѣдомствомъ учрежденій Императрицы Маріи работа по собранію свѣдѣній

о русской благотворительности. Опубликованный сборникъ насчитываетъ къ началу 1899 г. всего 14.854 благотворительныхъ учрежденій; въ это число входятъ какъ благотворительныя общества (7.349), такъ и благотворительныя заведенія (7.505) . Они владѣютъ капиталами въ 405 милліоновъ рублей (около 35% этой суммы вложены въ недвижимыя имущества). Годовой доходъ всѣхъ русскихъ благотворительныхъ учрежденій исчисленъ въ 59 милл. р. а общій итогъ расходовъ въ 1899 г. опредѣленъ въ суммѣ $48^1/_2$ мил. рублей.

IX. ФАБРИЧНОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО [1].

Понятіе фабричнаго законодательства.—Развитіе фабрично-заводской промышленности въ Россіи.—Эпоха Петра Великаго.—Преемники Петра.—Работныя регулы 1741 г.—Эпоха Екатерины II.—Начало XIX вѣка.—Законъ 1835 г.—Позднѣйшія отдѣльныя мѣропріятія.—Начало развитія мѣръ охраны труда.—Законы 1882, 1884, 1885, 1886, 1897 1899 и 1903 гг.

Порядокъ и условія найма рабочихъ. — Заключеніе договора, его прекращеніе и расторженіе. — Регулированіе взаимныхъ отношеній фабрикантовъ и рабочихъ. — Правила внутренняго распорядка. — Денежныя взысканія съ рабочихъ и нормы, ихъ регулирующія.

Рабочее время.—Работа малолѣтнихъ, подростковъ, женщинъ, взрослыхъ рабочихъ.—Продолжительность работы.—Ночная работа.—Сверхурочныя работы.

Фабричная инспекція. — Ея обязанности. — Губернскія и Главное присутствія по фабричнымъ и горнозаводскимъ дѣламъ. — Школьное обученіе малолѣтнихъ. — Врачебная помощь рабочимъ.

Законъ 2 іюня 1903 г. о вознагражденіи потерпѣвшихъ отъ несчастныхъ случаевъ. — Положеніе о пенсіонной кассѣ служащихъ на казенныхъ желѣзныхъ дорогахъ. — Законъ объ учрежденіи старостъ въ промышленныхъ предпріятіяхъ.

Подъ терминомъ „фабричное законодательство“ въ дальнѣйшемъ изложеніи имѣются въ виду главнымъ образомъ тѣ законодательныя нормы, которыя направлены къ уста-

---

[1] Обстоятельныя свѣдѣнія о развитіи и современномъ положеніи фабричнаго законодательства въ различныхъ государствахъ см. въ рядѣ статей, помѣщенныхъ въ изданіи «Handwörterbuch der Staatswissenschaften» и переведенныхъ на русскій языкъ въ книгѣ: „Законодательная охрана труда“. Переводъ съ нѣмецкаго подъ редакціей М. Туганъ-Барановскаго. Спб. 1901 г. См. также: А. Федоровъ. Фабричное законодательство цивилизованныхъ государствъ. Спб. 1884. — В. Андреевъ. Работа малолѣтнихъ въ Россіи и Западной Европѣ. Спб. 1884.—Л. Нисселовичъ. Исторія фабрично-заводскаго законодательства Россійской Имперіи. Спб.

новленію порядка и благоустройства въ заведеніяхъ крупной промышленности и которыя, ближайшимъ образомъ, регулируютъ взаимныя отношенія предпринимателей и рабочихъ и ограждаютъ интересы послѣднихъ отъ неблагопріятнаго вліянія современныхъ условій крупнаго производства. Въ Россіи это законодательство развилось въ послѣднія десятилѣтія подъ воздѣйствіемъ потребностей, обнаруженныхъ развитіемъ крупной промышленности, и по примѣру и подъ вліяніемъ законодательства западно-европейскихъ государствъ. Изъ этихъ государствъ наибольшее развитіе фабричное законодательство получило въ Англіи, гдѣ оно возникло ранѣе другихъ странъ (первый законъ о работѣ малолѣтнихъ былъ изданъ въ 1802 г.), и въ Германіи, которая создала цѣлую систему соціально-политическихъ мѣръ по охранѣ труда (Arbeiterschutzgesetzgebung). Ограничиваясь, въ настоящее время, въ отношеніи къ западно-европейскому фабричному законодательству указаніемъ на нѣкоторыя литературныя пособія, мы представимъ краткій историческій обзоръ развитія русскаго законодательства по фабричному дѣлу и изложимъ важнѣйшія постановленія дѣйствующихъ законодательныхъ нормъ въ отношеніи къ отмѣченнымъ сторонамъ фабрично-заводской промышленности.

Прочное начало развитію фабрично-заводской промышленности въ Россіи положено было Петромъ Великимъ. Отдѣльные заводы и фабрики устраивались и ранѣе, начиная съ XVI вѣка, но систематическія мѣры къ насажденію крупной промышленности предприняты были Петромъ, къ царствованію котораго относятся и первыя зачатки фабричнаго законодательства. Главное содержаніе этого законодательства въ то время составляли разнообразныя мѣры поощренія къ устройству фабрикъ и заводовъ. Первоначально различныя льготы и привилегіи предоставлялись особыми

1883—1884 (двѣ части).—М. Туганъ-Барановскій. Русская фабрика въ прошломъ и настоящемъ. 3-е изд. Спб. 1907. — Е. М. Дементьевъ. Фабрика, что она даетъ населенію и что она у него беретъ. М. 1897.— В. П. Литвиновъ-Фалинскій. Фабричное законодательство и фабричная инспекція въ Россіи. Спб. 1900.—В. П. Литвиновъ-Фалинскій. Новый законъ о вознагражденіи увѣчныхъ рабочихъ. Спб. 1903.

указами отдѣльнымъ лицамъ, но затѣмъ онѣ присвоены были всѣмъ вообще учредителямъ новыхъ фабрикъ. Такъ, они, а также ихъ товарищи или „компанейщики“, ихъ дѣти и мастеровые освобождались отъ всякой службы; въ теченіе болѣе или менѣе продолжительнаго времени они освобождались отъ всякихъ податей и избавлялись отъ таможенныхъ пошлинъ какъ при выпискѣ матеріаловъ и инструментовъ, такъ и при продажѣ своихъ издѣлій; имъ, далѣе, выдавались безпроцентныя денежныя ссуды; наконецъ, въ интересахъ обезпеченія фабрикъ рабочими, всѣмъ фабрикантамъ даровано было право, составлявшее прежде привилегію однихъ дворянъ,—покупать къ своимъ фабрикамъ деревни вмѣстѣ съ крестьянами.

Постановленія объ этихъ льготахъ были изложены въ Регламентѣ 1723 года Мануфактуръ-Коллегіи, которая была создана въ качествѣ органа главнаго управленія и надзора за всѣми фабриками, при чемъ на нее были возложены и заботы объ учрежденіи новыхъ фабрикъ, „а особливо такихъ, для которыхъ въ Россійской Имперіи матеріалы найтися могутъ“. Регламентъ предписываетъ Коллегіи принимать и иныя различныя мѣры для обезпеченія успѣшнаго развитія фабрикъ. Взамѣнъ прежняго порядка учрежденія фабрикъ путемъ испрошенія особаго Высочайшаго разрѣшенія устанавливается новый: „дозволяется всѣмъ, какого-бъ чина и достоинства кто ни былъ, во всѣхъ мѣстахъ, гдѣ за благо обрящетъ, мануфактуры и фабрики заводить“, о чемъ велѣно было публиковать во всеобщее свѣдѣніе, „и кто такіе явятся, о тѣхъ Коллегіи въ началѣ смотрѣть о пожиткахъ и достоинствѣ и потомъ не токмо скорое рѣшеніе учинить, но и всякіе способы показать, коимъ образомъ съ тою мануфактурою наилучше ему поступать, и въ доброе и неубыточное состояніе провести“.

Хотя главною задачею постановленій Регламента было содѣйствіе устроителямъ фабрикъ, но въ немъ встрѣчается и мѣра, проникнутая заботливостью объ интересахъ рабочихъ: Коллегіи предписывается „накрѣпко“ смотрѣть, чтобы фабриканты „порядочно содержали мастеровыхъ и учениковъ и чинили имъ награжденіе по достоинству“.

При ближайшихъ преемникахъ Петра Великаго широ-

кое развитіе получила концессіонная система привилегій и казенныхъ и частныхъ монополій. Льготы, которыя Петръ предоставлялъ фабрикантамъ въ виду новизны дѣла, возведены были въ систему и считались непремѣнною принадлежностью промышленныхъ предпріятій. Съ другой стороны быстро совершался процессъ закрѣпощенія на фабрикахъ крестьянъ, что порождало многочисленныя злоупотребленія. Однимъ изъ наиболѣе характерныхъ законодательныхъ актовъ этой эпохи является „Генеральный указъ о всѣхъ фабрикахъ" 7 января 1736 года. Этотъ указъ окончательно закрѣпостилъ при фабрикахъ „всѣхъ, которые при фабрикахъ обрѣтались и обучались какому-нибудь мастерству, принадлежащему къ фабрикамъ и мануфактурамъ, а не обрѣтались въ простыхъ работахъ" — „тѣмъ велѣно быть вѣчно при фабрикахъ"; указъ предоставляетъ фабрикантамъ покупать крестьянъ, но безъ земли и не цѣлыми деревнями; кромѣ того повелѣно было отсылать на фабрики „тѣхъ, кои въ ссорахъ или дракахъ или пьяные взяты будутъ", а также праздношатающихся по городамъ и слободамъ и по уѣздамъ; наконецъ, фабрикантамъ предоставлена была почти неограниченная власть надъ ихъ рабочими „для того, что тѣ мастеровые люди будутъ за ними крѣпостные".

Къ кратковременному царствованію Іоанна Антоновича, въ правленіе принцессы Анны Леопольдовны, относится весьма интересный законодательный актъ — „Работныя регулы на суконныя и карозейныя фабрики" 2 сентября 1741 года. Этотъ актъ былъ изданъ съ цѣлью упорядоченія дѣла на суконныхъ фабрикахъ, при чемъ онъ впервые коснулся многихъ сторонъ фабричнаго быта. „Работныя регулы" устанавливаютъ размѣръ заработной платы, регулируютъ время уплаты, продолжительность рабочаго дня (около 14 часовъ въ сутки), предписываютъ нѣкоторыя правила относительно санитарнаго состоянія фабрикъ. Работа женщинъ (женъ и дочерей рабочихъ) была признана необязательной, а тѣ, которыя сами пожелаютъ работать, должны получать плату наравнѣ съ рабочими-мужчинами. Фабрикантамъ предписано было часть штрафныхъ денегъ употреблять на призрѣніе больныхъ въ госпиталѣ. Съ точки зрѣнія заботъ объ интересахъ рабочихъ, интересны слѣдующія постановленія

„Работныхъ регулъ“: „Такожъ и фабричный содержатель долженъ фабричныхъ людей своихъ, когда по должности своей надлежаще исполняютъ, ни въ чемъ не обижать и не оскорблять; но по всякому христіанскому достоинству добро и хорошо содержать, а особливо имъ заслуженную плату, когда ни въ какую вину не впали, немедленно исправно платить“. „И понеже понынѣ очень срамно было видѣть, что большее число мастеровыхъ и работныхъ людей такъ ободранно и плохо одѣты находятся, что нѣкоторые изъ нихъ насилу и цѣлую рубаху на плечахъ имѣютъ, того ради фабрикантамъ накрѣпко повелѣвается той некрасотѣ народа упредить, и вышеупомянутымъ людямъ всѣхъ суконныхъ фабрикъ, всѣмъ сплошь ровную одежду на извѣстное число годовъ, для различенія отъ другихъ по усмотрѣнію своему скоро сдѣлать: а деньги за оную, во что стало, у нихъ изъ заслуженной платы по малу вычесть“. Право фабрикантовъ наказывать своихъ рабочихъ было ограничено, и размѣръ денежныхъ штрафовъ, которымъ могли подлежать рабочіе, былъ болѣе или менѣе точно опредѣленъ.

Изъ позднѣйшихъ, до Екатерины II, законовъ наиболѣе существеннымъ является указъ Петра III, 28 марта 1762 г., которымъ совершенно запрещена была покупка къ фабрикамъ и заводамъ крестьянъ съ землями и безъ земель; указомъ было, съ другой стороны, предписано „въ заведеніи вновь фабрикъ и заводовъ никому воспрещенія не чинить“.

Эпоха Екатерины II въ отношеніи къ фабричному законодательству распадается на два періода. Въ теченіе перваго проводятся начала свободной конкуренціи, выразившіяся въ уничтоженіи многихъ привилегій, ограниченій и полномъ уничтоженіи частныхъ и казенныхъ монополій. Въ 1775 г. возвѣщена „безпредѣльная свобода“ устройства промышленныхъ заведеній всѣми и каждымъ безъ какого-либо испрошенія на то дозволенія. Но эта свобода въ 1785 г. была сужена грамотами дворянству и городамъ. Право устройства фабрикъ и заводовъ было ограничено. За дворянами право свободнаго открытія ихъ осталось лишь въ деревняхъ; изъ другихъ сословій оно представлялось лишь купцамъ 1-й и 2-й гильдіи. При такихъ условіямъ фабрично-

заводская промышленность сдѣлалась монополіею дворянъ и крупныхъ капиталистовъ изъ среды городскихъ обывателей.

Въ царствованіе Александра I право устройства фабрикъ было предоставлено крестьянамъ, не исключая и помѣщичьихъ крѣпостныхъ, и мѣщанамъ подъ условіемъ уплаты гильдейскихъ пошлинъ. Для открытія фабрикъ установлено было разрѣшеніе мѣстнаго губернскаго начальства, которое должно доводить о томъ до свѣдѣнія министерства финансовъ. Съ образованіемъ министерствъ въ 1802 году дѣла фабрично-заводской промышленности первоначально были сосредоточены въ министерствѣ внутреннихъ дѣлъ, въ особой экспедиціи государственнаго хозяйства. Послѣ ряда преобразованій эта отрасль была, наконецъ, въ 1819 г. передана въ вѣдѣніе министерства финансовъ, въ департаментъ мануфактуръ и внѣшней торговли.

Значительное развитіе фабрично-заводской дѣятельности, особенно въ столичныхъ губерніяхъ, въ связи съ увеличеніемъ случаевъ взаимнаго неудовольствія между фабрикантами и рабочими, вызвало появленіе въ 1835 году закона, главною задачею котораго было регулированіе договорныхъ отношеній между фабрикантами и рабочими. Этотъ законъ, имѣя въ основѣ своей принципъ обязательности для обѣихъ сторонъ заключеннаго договора до истеченія его срока, въ отдѣльныхъ постановленіяхъ своихъ направленъ былъ главнымъ образомъ на обезпеченіе интересовъ фабрикантовъ. Порядившійся для работы на фабрикѣ не могъ оставить ее безъ согласія хозяина до истеченія договорнаго срока или же просить прибавки заработной платы; хозяинъ же могъ и до истеченія срока найма уволить рабочаго за неисполненіе имъ своихъ обязанностей или за дурное поведеніе, однако съ условіемъ предупрежденія за двѣ недѣли до дня увольненія. Въ огражденіе интересовъ рабочихъ запрещено было произвольно понижать заработную плату и выдавать ее какими либо товарами и припасами вмѣсто денегъ.

Правила 1835 г. изданы были въ видѣ опыта для обѣихъ столицъ и лишь впослѣдствіи были распространяемы на другія мѣстности Россіи, при чемъ многія постановленія

ихъ сохраняли свое дѣйствіе до изданія закона 3 іюня 1886 года о наймѣ рабочихъ на фабрики.

Недостаточность закона 1835 г. обнаружилась въ очень скоромъ времени, жизнь выдвигала все новые вопросы, не находившіе себѣ отвѣта въ нормахъ закона; частыя столкновенія между фабрикантами и рабочими, вызывавшія безпорядки и волненія въ средѣ ихъ, постоянныя жалобы и обращенія рабочихъ къ властямъ обнаруживали потребность въ надлежащемъ регулированіи фабричныхъ отношеній. Но въ теченіе долгаго времени потребность эта получала удовлетвореніе лишь въ мѣрахъ административно-полицейскаго характера и въ изданіи распоряженій для упорядоченія отдѣльныхъ частностей. Такъ, въ виду обнаружившагося неудобства существующаго порядка разбора жалобъ и взаимныхъ претензій между фабрикантами и рабочими большихъ промышленныхъ центровъ, въ 1858 г. въ Петербургѣ при управѣ благочинія была создана особая временная коммисія для разбора дѣлъ между рядчиками или нанимателями и рабочими или мастеровыми; въ слѣдующемъ году такая же комиссія была учреждена въ Москвѣ. Затѣмъ въ 1860 г., вслѣдствіе безпорядковъ среди рабочихъ на одной изъ желѣзныхъ дорогъ были изданы особыя правила о наймѣ рабочихъ для исполненія казенныхъ и общественныхъ работъ. Въ 1866 г. Высочайше утвержденнымъ положеніемъ Комитета Министровъ на содержателей фабрикъ и заводовъ возложена обязанность завести для рабочихъ больницы, по разсчету 1 кровати на 100 рабочихъ. Въ 1869 г. произведены были нѣкоторыя законодательныя измѣненія въ порядкѣ найма и содержанія горнозаводскихъ рабочихъ. Въ 1870 году губернаторамъ предоставлены были особыя полномочія для своевременнаго предупрежденія и прекращенія административными мѣрами стачекъ рабочихъ.

Наряду съ изданіемъ этихъ отдѣльнымъ мѣропріятій дѣлались опыты разработки болѣе общихъ законодательныхъ нормъ по вопросамъ фабричнаго быта. Въ числѣ этихъ опытовъ наибольшее значеніе имѣли проектъ правилъ 1860 г. и проекты коммисіи гр. Игнатьева 1870 г., и коммисіи гр. Валуева 1875 г. Въ проектѣ правилъ 1860 г.,

между прочимъ, были намѣчены нѣкоторыя изъ позднѣе принятыхъ мѣръ, какъ воспрещеніе работы малолѣтнихъ до 12 лѣтъ, ограниченіе работы малолѣтнихъ отъ 12 до 16 лѣтъ, установленіе фабричной инспекціи. Проекты двухъ названныхъ коммисій имѣли въ виду подробное регулированіе договорныхъ отношеній между нанимателями и рабочими. При разсмотрѣніи, въ 1880 г., проекта коммисіи гр. Валуева Государственный Совѣтъ призналъ однако, что изданіе систематическаго законоположенія о наймѣ рабочихъ было бы несвоевременно, и что устраненіе существующихъ недостатковъ всего удобнѣе могло бы быть достигнуто путемъ отдѣльнаго разрѣшенія, въ законодательномъ порядкѣ, тѣхъ вопросовъ, которые по указаніямъ практики окажутся имѣющими наиболѣе важное и настоятельное значеніе.

Это рѣшеніе Государственнаго Совѣта опредѣлило направленіе дальнѣйшихъ мѣропріятій въ области фабричнаго законодательства. Въ послѣдующіе годы изданъ былъ рядъ отдѣльныхъ законовъ, внесшихъ весьма существенныя измѣненія и нововведенія въ нормы, регулирующія фабричныя отношенія и фабричный бытъ въ Россіи. Этими законами нормированы были нѣкоторыя изъ наиболѣе существенныхъ сторонъ фабричной жизни, а именно рабочее время различныхъ категорій рабочихъ (малолѣтнихъ, подростковъ, женщинъ и взрослыхъ рабочихъ мужчинъ), порядокъ и условія найма рабочихъ, взаимныя отношенія между хозяевами и рабочими; кромѣ того, установлена система надзора за точнымъ исполненіемъ фабричнаго законодательства. Относящіяся сюда нормы излагаются ниже въ систематическомъ порядкѣ; предварительно же не лишнимъ будетъ слѣдующій хронологическій перечень новѣйшихъ фабричныхъ законовъ.

1) Первымъ изъ нихъ по времени изданія является законъ 1 іюня 1882 года о работѣ малолѣтнихъ рабочихъ. Онъ былъ изданъ по почину министра финансовъ Н. Х. Бунге въ цѣляхъ удовлетворенія давно обнаружившейся потребности оградить здоровье подростающихъ поколѣній отъ вреднаго вліянія условій фабричнаго труда. Этимъ закономъ воспрещена была работа малолѣтнихъ до 12 лѣтъ и

ограничена работа малолѣтнихъ отъ 12-ти до 15-ти лѣтъ. — Для наблюденія за выполненіемъ закона создана была фабричная инспекція.

2) Законъ 12 іюня 1884 г., устанавливавшій нѣкоторыя мѣры въ отношеніи къ школьному обученію малолѣтнихъ и увеличивавшій составъ фабричной инспекціи.

3) Законъ 3 іюня 1885 г. о воспрещеніи для женщинъ и подростковъ, не достигшихъ 17-ти лѣтъ, ночныхъ работъ на хлопчато-бумажныхъ, полотняныхъ и шерстяныхъ фабрикахъ.

4) Законы 1882 и 1885 г. были изданы въ качествѣ временныхъ мѣръ. Постановленія ихъ были пересмотрѣны въ 1900 г. и, подвергнутыя нѣкоторымъ измѣненіямъ и дополненіямъ, сдѣланы постоянными въ законѣ 24 апрѣля 1900 г. о работѣ малолѣтнихъ, подростковъ и женщинъ.

4) Законъ 3 іюня 1886 г. о наймѣ рабочихъ и о взаимныхъ отношеніяхъ фабрикантовъ и рабочихъ. Этотъ законъ былъ вызванъ значительными волненіями и безпорядками (въ 1884 и 1885 г.), возникшими въ Московскомъ и Владимірскомъ раіонахъ вслѣдствіе сокращенія производства и пониженія заработной платы. Подъ сильнымъ впечатлѣніемъ отъ этихъ волненій правительство рѣшило проявить энергичное вмѣшательство въ отношенія фабрикантовъ къ рабочимъ. Для характеритики мотивовъ, побудившихъ правительство къ изданію закона 1886 г., большой интересъ представляетъ письмо министра внутреннихъ дѣлъ гр. Д. А. Толстого къ министру финансовъ Н. Х. Бунге (4 февраля 1885 г.). Въ письмѣ этомъ указывалось, „что изслѣдованіе мѣстными властями причинъ означенныхъ стачекъ рабочихъ обнаружило, что онѣ грозили принять размѣры серьезныхъ волненій и произошли главнымъ образомъ вслѣдствіе отсутствія въ нашемъ законодательствѣ общихъ постановленій, на основаніи коихъ могли быть опредѣлены взаимныя отношенія фабрикантовъ и рабочихъ. Такой пробѣлъ въ законодательствѣ открывалъ широкій просторъ произвольнымъ, клонящимся къ ущербу рабочихъ распоряженіямъ фабрикантовъ и ставилъ первыхъ въ крайне тяжелое положеніе: несоразмѣрно высокіе штрафы часто служили въ рукахъ фабрикантовъ способомъ искусственнаго пониженія заработ-

ной платы, высокія цѣны въ фабричныхъ лавкахъ вызывали ропотъ и недовольство рабочихъ, а недостатокъ точности при составленіи условій съ малограмотными людьми порождалъ постоянные споры въ разсчетахъ задѣльной платы. Совокупность всѣхъ изложенныхъ и многихъ другихъ причинъ влекла за собою, какъ показалъ опытъ, возникновеніе безпорядковъ, а необходимость для прекращенія ихъ прибѣгать къ содѣйствію войска въ достаточной степени свидѣтельствуетъ о настоятельности приступить къ составленію такихъ правилъ, которыя, ограничивая въ извѣстной степени произволъ фабрикантовъ, способствовали бы устраненію въ будущемъ прискорбныхъ случаевъ, имѣвшихъ мѣсто въ Московской и Владимірской губерніяхъ".

5) Законъ 2 іюня 1897 г. о нормировкѣ рабочаго времени былъ вызванъ отчасти ходатайствами представителей промышленности Петербургскаго и Лодзинскаго раіоновъ, отчасти соображеніями административно-полицейскаго характера (подъ вліяніемъ безпорядковъ на петербургскихъ фабрикахъ въ 1896 г., на почвѣ недовольства значительною продолжительностью работъ). Закономъ 1897 г. установлена норма продолжительности рабочаго дня въ $11^1/_2$ часовъ; для рабочихъ, занятыхъ хотя бы отчасти ночью, рабочее время уменьшено до 10 часовъ. Законъ проводитъ также росписаніе праздниковъ, въ которые работъ не полагается, и опредѣляетъ понятіе сверхурочной работы.

6) Законъ 7 іюня 1899 г., завершившій организацію фабричнаго надзора, установившій фабричные округа и главное фабричное присутствіе для высшаго руководства дѣятельностью органовъ фабричнаго надзора.

7) Законъ 2 іюня 1903 года о вознагражденіи потерпѣвшихъ вслѣдствіе несчастныхъ случаевъ рабочихъ и служащихъ, а также членовъ ихъ семействъ въ предпріятіяхъ фабрично-заводской и горно-заводской промышленности.

8) Законъ 10 іюня 1903 года объ учрежденіи старостъ въ промышленныхъ предпріятіяхъ.

Порядокъ и условія найма рабочихъ. Взаимныя отношенія фабрикантовъ и рабочихъ—Въ основѣ наемныхъ отношеній по дѣйствующему законодательству лежатъ общія начала договорнаго права. При этомъ однако свобода рабочаго договора

въ значительной степени ограничивается главнымъ образомъ въ огражденіе интересовъ рабочихъ.

Договоръ о наимѣ рабочаго заключается выдачею ему разсчетной книжки, въ которой означаются условія найма и отмѣчаются всѣ производимые съ рабочимъ разсчеты и дѣлаемыя съ него денежныя взысканія за прогулъ и неисправную работу. Весьма важнымъ для предупрежденія невыгодныхъ для рабочаго сдѣлокъ постановленіемъ является требованіе закона (ст. 92 уст. о промышл.), въ силу котораго въ договоры, заключаемые между заводскими и фабричными управленіями и рабочими, воспрещается вносить условія, клонящіяся къ ограниченію сторонъ въ пользованіи правомъ судебной защиты. Разсчетная книжка должна быть выдана рабочему не позднѣе семи дней по допущеніи его къ работѣ: она хранится у рабочаго и передается имъ въ контору фабрики или завода для необходимыхъ въ ней записей.

Наемъ рабочихъ производится или: 1) на опредѣленный срокъ, или 2) на срокъ неопредѣленный, или 3) на время исполненія какой либо работы. При наймѣ на неопредѣленный срокъ каждая изъ договаривающихся сторонъ можетъ отказаться отъ договора, предупредивъ другую сторону о своемъ намѣреніи за двѣ недѣли. Прежде окончанія заключеннаго съ рабочими срочнаго договора, или безъ предупрежденія за двѣ недѣли рабочихъ, нанятыхъ на срокъ неопредѣленный, воспрещается понижать заработную ихъ плату установленіемъ новыхъ основаній для ея исчисленія, сокращеніемъ числа рабочихъ дней въ недѣлю, или числа рабочихъ часовъ въ сутки, измѣненіемъ правилъ урочной работы и т. п. Съ другой стороны, и рабочіе не въ правѣ, до окончанія договора, требовать какихъ либо измѣненій въ условіяхъ договора.

Выдача заработной платы рабочимъ должна производиться не рѣже одного раза въ мѣсяцъ, если наемъ заключенъ на срокъ болѣе мѣсяца, и не рѣже двухъ разъ въ мѣсяцъ, при наймѣ на срокъ неопредѣленный. При наймѣ на время исполненія какой либо опредѣленной работы, за исключеніемъ поштучной, плата выдается въ сроки, опредѣленные условіями договора, а если въ немъ нѣтъ никакихъ

объ этомъ условій, то плата производится по окончаніи работы. Счетамъ съ рабочими ведется особая книга.—Рабочій, не получившій въ срокъ причитающейся ему платы, не по собственной винѣ, имѣетъ право требовать судебнымъ порядкомъ расторженія заключеннаго съ нимъ договора.

По заявленному на этомъ основаніи, въ теченіе мѣсяца, иску рабочаго, если просьба его будетъ признана уважительною, въ его пользу присуждается, сверхъ должной ему фабрикантомъ суммы, особое вознагражденіе въ размѣрѣ не превышающемъ: при срочномъ договорѣ—двухмѣсячнаго его заработка, а при договорѣ на срокъ неопредѣленный—двухнедѣльнаго заработка. Расплата съ рабочими, вмѣсто денегъ, купонами, условными знаками, товаромъ и иными предметами воспрещается.

При производствѣ рабочимъ платежей не дозволяется дѣлать вычеты въ уплату ихъ долговъ. Къ числу такихъ долговъ не относятся однако разсчеты, производимые фабричнымъ управленіемъ за выданныя рабочимъ впередъ деньги, за продовольствіе рабочихъ и снабженіе ихъ необходимыми предметами потребленія изъ фабричныхъ лавокъ. Завѣдывающимъ фабриками или заводами воспрещается взимать проценты на деньги, выдаваемыя рабочимъ заимообразно, и вознагражденіе за ручательство по ихъ денежнымъ обязательствамъ. Воспрещается взиманіе съ рабочихъ платы за врачебную помощь, за освѣщеніе мастерскихъ и за пользованіе при работахъ для фабрики орудіями производства.

Договоръ найма рабочаго съ фабричнымъ или заводскимъ управленіемъ прекращается: по взаимному соглашенію сторонъ; по истеченіи срока найма; по окончаніи той работы, исполненіемъ которой былъ обусловленъ срокъ найма; по истеченіи двухъ недѣль со дня заявленія одною изъ сторонъ желанія расторгнуть договоръ, если онъ былъ заключенъ на срокъ неопредѣленный; за высылкою рабочаго, по распоряженію подлежащей власти, изъ мѣста исполненія договора или присужденіемъ его къ заключенію на срокъ, дѣлающій исполненіе договора невозможнымъ; за обязательнымъ поступленіемъ рабочаго въ военную или общественную службу; за отказомъ со стороны установленія, выдаю-

щаго рабочему срочный видъ на жительство, возобновить этотъ видъ; за пріостановленіемъ въ теченіе болѣе семи дней работъ на фабрикѣ или заводѣ, вслѣдствіе пожара, наводненія, взрыва паровика и т. п. случая.

Расторженіе договора завѣдывающимъ фабрикою или заводомъ можетъ имѣть мѣсто: вслѣдствіе неявки рабочаго на работу болѣе трехъ дней сряду или въ сложности болѣе шести дней въ мѣсяцъ, безъ уважительныхъ причинъ; вслѣдствіе неявки рабочаго на работу болѣе двухъ недѣль сряду по уважительнымъ причинамъ; вслѣдствіе привлеченія рабочаго къ слѣдствію и суду по обвиненію въ преступномъ дѣйствіи, влекущемъ за собою наказаніе не ниже заключенія въ тюрьмѣ, вслѣдствіе дерзости или дурного поведенія рабочаго, если оно угрожаетъ имущественнымъ интересамъ фабрики или личной безопасности кого-либо изъ лицъ фабричнаго управленія или наблюдающихъ за работами, и вслѣдствіе обнаруженія у рабочаго заразительной болѣзни. Рабочему, уволенному съ фабрики на основаніи изложеннаго постановленія, предоставляется въ теченіе мѣсяца обжаловать расторженіе договора суду, который, если признаетъ жалобу основательною, постановляетъ о вознагражденіи рабочаго за понесенные убытки.

Рабочему предоставляется требовать расторженія договора (кромѣ упомянутаго случая неполученія въ срокъ причитающейся платы, не по его винѣ): вслѣдствіе побоевъ, тяжкихъ оскорбленій и вообще дурного обращенія со стороны хозяина, его семейства или лицъ, которымъ ввѣренъ надзоръ за рабочими; вслѣдствіе нарушенія условій по снабженію рабочихъ пищею и помѣщеніемъ; вслѣдствіе работы, разрушительно дѣйствующей на его здоровье; вслѣдствіе смерти мужа или жены, а равно другихъ членовъ семейства, если эти послѣдніе доставляли ему средства къ существованію, вслѣдствіе обязательнаго поступленія на военную службу члена его семейства, доставлявшаго послѣднему средства къ существованію.

Въ цѣляхъ урегулированія взаимныхъ отношеній фабрикантовъ и рабочихъ законъ устанавливаетъ детальныя нормы по исполненію хозяевами и ихъ довѣренными всякаго рода разсчетовъ съ рабочими какъ по непосредствен-

ному предмету договорнаго отношенія (работѣ), такъ и по различнымъ отношеніямъ, возникающимъ вслѣдствіе доставленія фабрикою рабочимъ тѣхъ или иныхъ удобствъ (квартиръ, бань, фабричныхъ лавокъ и т. п.).

Въ законѣ изложены правила, на основаніи которыхъ владѣльцы заведеній фабричной промышленности принимаютъ мѣры къ охраненію благоустройства и порядка на фабрикахъ; за предъявленіе къ рабочимъ несогласныхъ съ этими правилами требованій, они подвергаются отвѣтственности.

Заводское или фабричное управленіе составляетъ правила внутренняго распорядка, который долженъ быть соблюдаемъ рабочими на заводѣ или фабрикѣ. Правила эти утверждаются фабричнымъ инспекторомъ и должны быть выставлены во всѣхъ мастерскихъ. Они должны заключать въ себѣ: росписаніе (отдѣльное для взрослыхъ и малолѣтнихъ) часовъ начала и окончанія работъ, количество и продолжительность перерывовъ работъ для отдыха, завтрака и обѣда, а также времени окончанія работъ предъ воскресными и праздничными днями; росписаніе праздниковъ, въ которые не полагается работы; порядокъ и продолжительность отлучекъ съ работъ, а для рабочихъ, живущихъ въ заводскихъ или фабричныхъ помѣщеніяхъ, и изъ этихъ помѣщеній; условія пользованія устроенными для рабочихъ при фабрикѣ квартирами, банями и т. п.; указаніе времени чистки машинъ и аппаратовъ, а также уборки мастерскихъ, если по условіямъ найма эти обязанности лежатъ на рабочихъ; опредѣленіе обязанностей рабочихъ по соблюденію порядка и благочинія на фабрикѣ; требованія предосторожности при обращеніи съ машинами, огнемъ и т. п.

Въ видахъ поддержанія на фабрикахъ должнаго порядка, завѣдывающимъ ими предоставляется налагать на рабочихъ собственною властью денежныя взысканія: 1) за неисправную работу; 2) за прогулъ и 3) за нарушеніе порядка. Никакія взысканія не могутъ быть налагаемы по другимъ поводамъ. Вознагражденіе за убытокъ, причиненный фабриканту, можетъ быть присуждено съ рабочаго лишь въ судебномъ порядкѣ.

Распоряженія завѣдывающаго фабрикою о наложеніи

на рабочихъ взысканій обжалованію не подлежатъ. Въ устраненіе злоупотребленій по этому предмету, имѣвшихъ мѣсто очень часто до изданія закона 3 іюня 1886 г., установлены слѣдующія мѣры. Если при посѣщеніи фабрики чинами фабричной инспекціи будетъ обнаружено изъ заявленій, сдѣланныхъ рабочими, несогласное съ требованіями закона наложеніе на нихъ взысканій, то завѣдывающій привлекается къ отвѣтственности.. Только-что упомянутыя требованія закона выражаются прежде всего въ опредѣленіи понятія нарушеній и основаній къ наложенію взысканій, а также въ указаніи размѣра ихъ.

„Неисправною работою“ считается производство рабочимъ, по небрежности, недоброкачественныхъ издѣлій, порча имъ при работѣ матеріаловъ, машинъ и иныхъ орудій производства. Взысканія за неисправную работу опредѣляются соотвѣтственно свойству неисправности.

„Прогуломъ“, въ отличіе отъ несвоевременной явки на работу или самовольной отлучки съ нея считается неявка на работу въ теченіе не менѣе половины рабочаго дня. Взысканіе за прогулъ налагается соотвѣтственно заработной платѣ рабочаго и количеству прогульнаго времени въ теченіе одного мѣсяца, въ размѣрѣ, не превышающемъ, однако, суммы шестидневнаго его заработка. Сверхъ того, у рабочаго удерживается заработная плата за все прогульное время. Для рабочихъ, получающихъ задѣльную плату, взысканіе за прогулъ опредѣляется въ размѣрѣ не свыше одного рубля за прогульный день и не свыше трехъ рублей въ общей сложности. Взысканіе за прогулъ не налагается, если неявка не работу произошла вслѣдствіе лишенія рабочаго свободы, по внезапному разоренію отъ несчастнаго случая, вслѣдствіе пожара, разлива рѣкъ, болѣзни, лишающей возможности отлучиться изъ дому, и смерти или тяжкой болѣзни родителей, мужа, жены и дѣтей.

„Нарушеніемъ порядка“ признаются: несвоевременная явка на работу или самовольная отлучка съ нея; несоблюденіе въ заводскихъ или фабричныхъ помѣщеніяхъ установленныхъ правилъ осторожности при обращеніи съ огнемъ; несоблюденіе въ этихъ помѣщеніяхъ чистоты и опрятности; нарушеніе тишины при работахъ шумомъ, крикомъ, бранью,

ссорою или дракою; непослушаніе; приходъ на работу въ пьяномъ видѣ; устройство недозволенныхъ игръ на деньги; несоблюденіе правилъ внутренняго на фабрикахъ распорядка. Взысканіе за отдѣльное нарушеніе порядка не можетъ превышать одного рубля.

Взысканія, налагаемыя за неисправную работу, за прогулъ и за нарушеніе порядка, въ общей ихъ сложности, не должны превышать одной трети заработка, дѣйствительно причитающагося рабочему къ установленному сроку. Въ случаѣ превышенія этой нормы завѣдывающему фабрикою предоставляется расторгнуть заключенный съ рабочимъ договоръ найма, при чемъ уволенному на такомъ основаніи рабочему предоставляется въ теченіе одного мѣсяца обжаловать расторженіе договора суду, который, если признаетъ жалобу основательною, постановляетъ о вознагражденіи рабочаго за понесенные имъ убытки.

Взысканія съ рабочихъ обращаются на составленіе особаго при каждой фабрикѣ капитала, состоящаго въ завѣдываніи фабричнаго управленія. Капиталъ этотъ можетъ быть употребляемъ, съ разрѣшенія инспектора, только на удовлетвореніе нуждъ самихъ рабочихъ, согласно правиламъ, издаваемымъ министромъ финансовъ, по соглашенію съ министромъ внутреннихъ дѣлъ.

Рабочее время.—Дѣти, не достигшія 12 лѣтъ, къ работамъ не допускаются. Малолѣтніе въ возрастѣ отъ 12 до 15 лѣтъ не могутъ быть занимаемы работою болѣе 8-ми часовъ въ сутки, не включая времени, потребнаго на завтракъ, обѣдъ, ужинъ, посѣщеніе школы и на отдыхъ. При этомъ работа не должна продолжаться долѣе 4-хъ часовъ сряду. Въ изъятіе изъ этого общаго правила, законъ 1900 г. допустилъ непрерывную работу малолѣтнихъ до 6 часовъ, когда по роду производства это представляется необходимымъ; при этомъ общая продолжительность работъ въ сутки для малолѣтнихъ не должна превышать 6-ти часовъ. Законъ 1900 г. разрѣшилъ также въ тѣхъ заведеніяхъ, въ которыхъ введена 18-ти часовая непрерывная дневная работа двумя смѣнами, занимать работой малолѣтнихъ въ теченіе 9 часовъ въ сутки, при чемъ работа ихъ не должна продолжаться долѣе $4^1/_2$ часовъ сряду. Ночная работа (отъ 9 час.

вечера до 5 час. утра) воспрещена малолѣтнимъ; въ видѣ изъятія, въ стеклянномъ производствѣ допускается ночная работа малолѣтнихъ до 6 часовъ въ сутки, съ тѣмъ, чтобы въ продолженіе слѣдующаго рабочаго дня малолѣтній не былъ допускаемъ къ работѣ ранѣе истеченія 12 часовъ со времени освобожденія его отъ работы, производившейся въ ночное время. Малолѣтнихъ воспрещается занимать работою въ воскресенье и высокоторжественные дни (допускается однако изъятіе, съ разрѣшенія инспекціи на тѣхъ фабрикахъ, гдѣ въ названные дни производятся работы взрослыми). Малолѣтнихъ воспрещается допускать къ такимъ производствамъ или отдѣльнымъ работамъ, которыя по свойствамъ своимъ вредны для здоровья малолѣтнихъ или должны быть признаваемы для нихъ изнурительными. Указаніе такихъ производствъ и работъ предоставляется взаимному соглашенію министровъ финансовъ и внутреннихъ дѣлъ; списокъ такихъ заведеній и работъ публикуется во всеобщее свѣдѣніе чрезъ Правительствующій Сенатъ.

Подросткамъ въ возрастѣ отъ 15 до 17 лѣтъ и женщинамъ ночная работа (между 9 час. веч. и 5 час. утра) воспрещена въ производствахъ по обработкѣ волокнистыхъ веществъ. Въ особо уважительныхъ случаяхъ (какъ то: послѣ продолжительной, вызванной несчастіемъ остановки работъ на фабрикѣ или при усиленномъ поступленіи заказовъ передъ ярмарками) можетъ быть разрѣшаема ночная работа подросткамъ и женщинамъ съ тѣмъ, чтобы въ теченіе каждаго слѣдующаго за ночною работою дня они не были допускаемы къ работѣ ранѣе полудня.

По отношенію къ взрослымъ рабочимъ предѣльная продолжительность рабочаго времени была установлена закономъ 2 іюня 1897 г. По опредѣленію этого закона, рабочимъ временемъ или числомъ рабочихъ часовъ въ сутки для каждаго взрослаго рабочаго считается то время, въ теченіе котораго, согласно договору найма, рабочій обязанъ находиться въ промышленномъ заведеніи и въ распоряженіи завѣдывающаго имъ для исполненія работы. При рудничныхъ работахъ время, употребляемое рабочимъ на спускъ въ рудникъ и на подъемъ изъ рудника, считается рабочимъ временемъ. Ночнымъ временемъ считается: при ра-

ботѣ одною смѣною—время между 9 час. веч. и 5 час. у., а при работѣ двумя и болѣе смѣнами—время между 10 час. веч. и 4 час. у. Для рабочихъ, занятыхъ исключительно въ дневное время, рабочее время не должно превышать $11^1/_2$ часовъ въ сутки, а по субботамъ и въ кануны двунадесятыхъ праздниковъ—10-ти часовъ (въ канунъ праздника Рождества Христова работы должны быть окончены не позже полудня). Для рабочихъ, занятыхъ хотя бы отчасти въ ночное время, рабочее время не должно превышать 10-ти часовъ въ сутки. Работа въ воскресные и особо поименованные праздничные дни (такихъ дней 14) воспрещается. По взаимному соглашенію завѣдывающаго промышленнымъ заведеніемъ и рабочихъ, послѣдніе могутъ быть занимаемы работою въ воскресный день взамѣнъ будничнаго. О такомъ соглашеніи должно быть доведено до свѣдѣнія подлежащихъ должностныхъ лицъ, которымъ ввѣренъ надзоръ за исполненіемъ этого закона (т. е. въ большинствѣ случаевъ—чиновъ фабричнаго надзора). Сверхурочною считается работа, производимая рабочимъ въ промышленномъ заведеніи въ такое время, когда, по правиламъ внутренняго распорядка, ему не полагается работы. Сверхурочныя работы допускаются не иначе, какъ по особому соглашенію завѣдывающаго промышленнымъ заведеніемъ съ рабочимъ. Въ договоръ найма могутъ быть включаемы условія только о такихъ сверхурочныхъ работахъ, которыя оказываются необходимыми по техническимъ условіямъ производства. Подробности примѣненія изложенныхъ положеній законъ предоставляетъ регулировать подлежащимъ министрамъ въ особыхъ правилахъ и инструкціяхъ. Правилами и циркулярами о сверхурочныхъ работахъ примѣненію послѣднихъ предоставленъ широкій просторъ.

Фабричная инспекція. Ближайшій надзоръ за исполненіемъ требованій фабричныхъ законовъ и вообще за всѣмъ внутреннимъ бытомъ на фабрикахъ и заводахъ принадлежитъ чинамъ фабричной инспекціи. По закону 7 іюня 1899 г. составъ послѣдней былъ значительно увеличенъ и доведенъ до 257 инспекторовъ (6 окружныхъ, 61 старшихъ и 190 фабричныхъ инспекторовъ); между тѣмъ по штату 1884 г. полагалось всего 20 инспекторовъ (главный инспекторъ, 9 окружныхъ и 10 помощниковъ ихъ). Въ промежуткѣ

между указанными датами составъ инспекціи постепенно увеличивался по мѣрѣ распространенія на новыя раіоны правилъ о надзорѣ за фабриками и о взаимныхъ отношеніяхъ фабрикантовъ и рабочихъ.

Обязанности фабричной инспекціи представляются чрезвычайно многочисленными, сложными и по существу весьма важными. Она наблюдаетъ за исполненіемъ правилъ о работѣ различныхъ категорій рабочихъ; разслѣдуетъ и выясняетъ причины несчастныхъ случаевъ на фабрикахъ и заводахъ; на ней лежитъ наблюденіе за исполненіемъ всѣхъ правилъ о наймѣ рабочихъ и о взаимныхъ отношеніяхъ фабрикантовъ и рабочихъ, а въ случаѣ споровъ и недоразумѣній она озабочивается предупрежденіемъ столкновеній и неудовольствій и, путемъ разслѣдованія на мѣстѣ, принимаетъ мѣры къ приведенію сторонъ къ миролюбивому соглашенію: на инспекціи, далѣе, лежитъ возбужденіе преслѣдованія, а въ подлежащихъ случаяхъ и обвиненіе на судѣ виновныхъ въ нарушеніи различныхъ правилъ. На чиновъ инспекціи возложена также забота объ учрежденіи особыхъ или приспособленіи существующихъ школъ для обученія малолѣтнихъ, наблюденіе за исполненіемъ правилъ о врачебной помощи рабочимъ и обязательныхъ постановленій главнаго и мѣстныхъ присутствій по фабричнымъ и горнозаводскимъ дѣламъ, издаваемыхъ въ огражденіе жизни и здоровья рабочихъ. На инспекціи лежитъ также собираніе, провѣрка и отчасти обработка статистическихъ данныхъ о промышленныхъ заведеніяхъ, надзоръ за исполненіемъ правилъ о паровыхъ котлахъ и производство періодическихъ освидѣтельствованій и испытаній ихъ.

Въ каждой изъ 61 губерній, въ которыхъ организованъ фабричный надзоръ, учреждены присутствія по фабричнымъ и горнозаводскимъ дѣламъ. Они состоятъ, подъ предсѣдательствомъ губернаторовъ, изъ старшаго фабричнаго инспектора губерніи, окружнаго горнаго инженера и представителей прокурорскаго надзора, полиціи и мѣстныхъ фабрикантовъ и горнопромышленниковъ. Присутствіямъ предоставляется издавать обязательныя постановленія, въ развитіе и примѣненіе къ мѣстнымъ условіямъ или частнымъ случаямъ правилъ, установленныхъ главнымъ по

фабричнымъ и горнозаводскимъ дѣламъ присутствіемъ. Послѣднее было учреждено по закону 7 іюня 1899 г. при министерствѣ финансовъ „для высшаго наблюденія за правильнымъ примѣненіемъ законоположеній, касающихся соблюденія на фабрикахъ, заводахъ и въ горныхъ промыслахъ должнаго порядка и благоустройства". Оно состоитъ, подъ предсѣдательствомъ министра финансовъ, изъ членовъ отъ министерствъ финансовъ, внутреннихъ дѣлъ, земледѣлія и государственныхъ имуществъ, военнаго и юстиціи и представителей промышленности. Главное присутствіе издаетъ инструкціи, наказы и правила въ развитіе дѣйствующихъ законовъ по обезпеченію порядка и благоустройства въ промышленныхъ заведеніяхъ, разрѣшаетъ жалобы на постановленія мѣстныхъ присутствій, отмѣняетъ постановленія послѣднихъ, несогласныя съ закономъ, разъясняетъ сомнѣнія, встрѣчаемыя мѣстными присутствіями при примѣненіи законовъ и административныхъ распоряженій.

Указомъ 27 октября 1905 г. учреждено особое министерство торговли и промышленности, въ вѣдѣніе котораго переданы изъ министерства финансовъ „всѣ установленія по части торговли и промышленности".

Школьное обученіе малолѣтнихъ [1]. Дѣйствующій законъ не обязываетъ владѣльцевъ промышленныхъ заведеній ни къ устройству школъ для обученія работающихъ у нихъ малолѣтнихъ, ни къ понужденію послѣднихъ посѣщать школы или ихъ родителей—къ посылкѣ дѣтей въ школы. Законъ ограничивается лишь требованіемъ, чтобы тѣмъ изъ малолѣтнихъ, которые не имѣютъ свидѣтельствъ одноклассныхъ народныхъ училищъ, владѣльцы фабрикъ предоставляли возможность посѣщать школу не менѣе 3-хъ часовъ ежедневно или 18 часовъ въ недѣлю.

Врачебная помощь рабочимъ регулируется закономъ 1866 г., обязывающимъ фабрикантовъ устраивать при фабрикахъ больницы для рабочихъ. Фактически это правило выполняется лишь болѣе крупными фабриками, имѣющими болѣе 100 рабочихъ. Какъ показываютъ статистическія дан-

---

[1] Е. Дементьевъ. Фабричное законодательство (статья въ сборникѣ „Россія въ концѣ XIX вѣка". Спб. 1900 г. стр. 457).

ныя за 1898 г., изъ 19,292 подчиненныхъ надзору инспекціи промышленныхъ заведеній безплатная врачебная помощь оказывалась рабочимъ только на 3,488 фабрикахъ, т. е. лишь на 18% всего ихъ числа; но такъ какъ эти именно наиболѣе крупныя фабрики, то численность рабочихъ, пользующихся этою помощью, достигаетъ 70% общаго числа рабочихъ на фабрикахъ (1,454,000). Въ общей суммѣ всѣ упомянутыя 3,488 фабрикъ израсходовали въ 1898 г. на этотъ предметъ 3,980,000 руб., что составляетъ по 3 р. 91 к. въ среднемъ на каждаго рабочаго.

Вознагражденіе потерпѣвшихъ отъ несчастныхъ случаевъ.— Въ ряду новѣйшихъ законовъ по охранѣ труда и упорядоченію отношеній между предпринимателями и рабочими важное значеніе должно быть признано за закономъ 2 іюня 1903 года. Это—законъ „о вознагражденіи потерпѣвшихъ вслѣдствіе несчастныхъ случаевъ рабочихъ и служащихъ, а равно членовъ ихъ семействъ въ предпріятіяхъ фабрично-заводской, горной и горно-заводской промышленности“.

Этимъ закономъ впервые въ наше фабричное законодательство вносится принципъ отвѣтственности предпринимателя за такъ называемый профессіональный рискъ въ случаяхъ причиненія рабочему смерти или увѣчья при производствѣ работъ или вслѣдствіе такихъ работъ. Принципъ этотъ постепенно былъ усвоенъ западно-европейскими законодательствами и привелъ къ обезпеченію болѣе удовлетворительной постановки сложнаго дѣла отвѣтственности за несчастные случаи съ рабочими. Съ быстрымъ ростомъ фабрично-заводскаго дѣла и у насъ все настоятельнѣе обнаруживалась потребность въ соотвѣтственномъ измѣненіи нашего законодательства по этому предмету.

До закона 2 іюня 1903 г. вознагражденіе при несчастныхъ случаяхъ съ рабочими регулировалось на основѣ общихъ гражданско-правовыхъ нормъ. Присужденіе такого вознагражденія могло имѣть мѣсто лишь тогда, когда потерпѣвшіе были въ состояніи доказать на судѣ, что несчастіе произошло по винѣ предпринимателя или его уполномоченныхъ. Между тѣмъ въ огромномъ большинствѣ случаевъ

смерть либо увѣчье имѣютъ своими причинами не чьюнибудь вину, а самыя условія и всю обстановку производствъ съ тѣмъ значительнымъ рискомъ, который вызывается существомъ самаго процесса фабрично-заводской работы. При такой постановкѣ института вознагражденія рабочимъ лишь въ сравнительно рѣдкихъ случаяхъ удавалось получить его; при томъ же даже при благопріятномъ исходѣ искового дѣла на расходы по его веденію должна была отпадать значительная часть присужденнаго судомъ вознагражденія. Оффиціальными данными по пяти промышленнымъ губерніямъ было установлено, что за извѣстный періодъ времени изъ 519 исковъ, предъявленныхъ рабочими, только 138 (или 26,5%) были удовлетворены въ судебномъ порядкѣ.

Новымъ закономъ установленъ слѣдующій основной принципъ: на предпринимателѣ лежитъ обязанность вознаградить потерпѣвшаго; свободнымъ отъ выполненія этой обязанности онъ можетъ быть признанъ только въ томъ случаѣ, если онъ докажетъ наличность освобождающихъ его отъ отвѣтственности обстоятельствъ.

„Владѣльцы предпріятій — гласитъ законъ 2 іюня 1903 г. — обязаны вознаградить рабочихъ за утраченную долѣе чѣмъ на три дня трудоспособность отъ тѣлеснаго поврежденія, причиненнаго имъ работами по производству предпріятія или происшедшаго вслѣдствіе таковыхъ работъ. Если послѣдствіемъ несчастнаго случая была смерть рабочаго, то вознагражденіемъ пользуются члены его семейства“. Владѣлецъ предпріятія отвѣчаетъ за несчастіе и въ томъ случаѣ, если работы, вызвавшія несчастный случай, были сданы съ подряда третьему лицу. Отъ обязанности вознаградить рабочаго владѣлецъ освобождается, если онъ докажетъ, что „причиною несчастнаго случая былъ злой умыселъ самого потерпѣвшаго или грубая неосторожность его, не оправдываемая условіями и обстановкою производства работъ“. Кромѣ того владѣлецъ предпріятія не отвѣчаетъ за дѣйствія третьихъ лицъ, непричастныхъ къ предпріятію, а также за дѣйствія стихійныхъ силъ природы.

Законъ устанавливаетъ два вида вознагражденія потерпѣвшимъ: пособія и пенсіи, при чемъ, кромѣ того, во

всѣхъ случаяхъ утраты трудоспособности владѣлецъ обязанъ возмѣстить потерпѣвшему расходы по леченію.

Пособія назначаются въ случаѣ временной утраты трудоспособности въ размѣрѣ половины дѣйствительнаго заработка потерпѣвшаго. Пенсіи назначаются въ случаѣ постоянной утраты ея, при чемъ размѣръ пенсіи опредѣляется въ зависимости отъ свойства утраты работоспособности:— при полной потерѣ трудоспособности—въ размѣрѣ $^2/_3$ годового содержанія потерпѣвшаго, при неполной—въ меньшемъ размѣрѣ, смотря по степени ослабленія трудоспособности потерпѣвшаго.

Въ случаѣ смерти потерпѣвшаго, если она послѣдуетъ не позднѣе двухъ лѣтъ со дня несчастнаго случая, владѣлецъ предпріятія обязанъ выдать на погребеніе единовременно извѣстную сумму (отъ 15 до 30 руб.) и уплачивать пенсіи указаннымъ въ законѣ членамъ семейства умершаго. Вдовѣ полагается пенсія въ размѣрѣ $^1/_3$ годового содержанія умершаго, дѣтямъ (не только законнымъ, но узаконеннымъ, усыновленнымъ, воспитанникамъ и пріемышамъ) въ слѣдующемъ размѣрѣ: по $^1/_6$ при жизни одного изъ родителей и по $^1/_4$—круглымъ сиротамъ, а всѣмъ прочимъ родственникамъ, указаннымъ въ законѣ, по $^1/_6$. При этомъ однако общая совокупность пенсій, подлежащихъ уплатѣ членамъ семейства умершаго, не должна превыкать $^2/_3$ годового сдержанія умершаго. Пенсіи, по соглашенію сторонъ, могутъ быть замѣнены единовременными выдачами въ размѣрѣ десятикратнаго годового оклада пенсіи, если, конечно, число пенсіонныхъ годовъ не будетъ менѣе 10-ти (что можетъ имѣть мѣсто въ отношеніи къ малолѣтнимъ, за которыми законъ признаетъ право на полученіе пенсіи лишь до достиженія 15-тилѣтняго возраста); въ случаѣ вступленія вдовы въ бракъ назначенная ей пожизненная пенсія замѣняется единовременною выдачею ей трехъ годичныхъ пенсіонныхъ платежей.

Для осуществленія потерпѣвшими принадлежащихъ имъ правъ законъ устанавливаетъ порядокъ добровольнаго соглашенія сторонъ, при участіи фабричнаго инспектора, а при невозможности достигнуть такого соглашенія открываетъ потерпѣвшимъ возможность искать въ судѣ защиты

своихъ интересовъ. Потерпѣвшимъ и членамъ ихъ семействъ предоставляется входить съ владѣльцами предпріятій въ соглашеніе о видѣ и размѣрѣ причитающагося имъ вознагражденія. Если встрѣчается затрудненіе въ установленіи соглашенія, фабричный или горный инспекторъ по просьбѣ одной изъ сторонъ разъясняетъ ихъ права и обязанности и стремится склонить стороны къ соглашенію. Послѣднее свидѣтельствуется инспекторомъ, который однако обязанъ отказать въ засвидѣльствованіи соглашенія, если признаетъ его явно и существенно нарушающимъ требованія закона. Въ законѣ не установлено обязанности сторонъ свидѣтельствовать соглашеніе, но нѣкоторыя указанія закона разсчитаны на то, чтобы склонить стороны къ засвидѣтельствованію. Владѣлецъ при засвидѣтельствованіи соглашенія получаетъ то преимущество, что на все время исполненія соглашенія незасвидѣтельствованнаго пріостанавливается теченіе двухлѣтней давности,—ему въ такомъ случаѣ во всякое время грозитъ возможность предъявленія иска рабочимъ. Для потерпѣвшихъ засвидѣтельствованіе соглашенія выгодно въ томъ отношеніи, что при непосредственномъ обращеніи ихъ въ судъ, минуя предварительное производство у инспектора, они лишаются права на полученіе съ отвѣтчика судебныхъ и за веденіе дѣла издержекъ. При безуспѣшности стараній прійти къ соглашенію при посредствѣ инспектора законъ открываетъ потерпѣвшимъ возможность обратиться къ суду; при этомъ потерпѣвшимъ предоставляются нѣкоторыя льготы: увѣчные пользуются правомъ бѣдности, производство ведется сокращеннымъ порядкомъ, по искамъ допускается предварительное исполненіе судебнаго рѣшенія.

Хотя законъ 2 іюня 1903 г. и составляетъ значительный шагъ впередъ въ развитіи нашего фабричнаго законодательства, въ отдѣльныхъ его частяхъ нельзя не усмотрѣть нѣкоторыхъ недостатковъ. Идея профессіональнаго риска проведена не вполнѣ: привнесеніе понятія грубой неосторожности рабочаго черезчуръ широко раздвигаетъ предѣлы возможной безотвѣтсвенности предпринимателя. Съ другой стороны, большимъ недочетомъ является и то, что законъ не распространяется на рабочихъ ремесленной,

кустарной, строительной, сельскохозяйственной, перевозочной промышленности и на рабочихъ казенныхъ предпріятій. Неполная удовлетворительность этого закона по обезпеченію рабочихъ, пострадавшихъ отъ несчастныхъ случаевъ, сознавалась уже при самомъ изданіи его: одновременно съ послѣднимъ министру финансовъ поручено было, въ теченіе пяти лѣтъ со дня введенія въ дѣйствіе закона 2 іюня (срокомъ этого введенія назначено было 1 января 1904 г.), войти въ Государственный Совѣтъ съ представленіемъ объ установленіи обязательнаго страхованія рабочихъ отъ несчастныхъ случаевъ. Съ той поры въ нашей государственной жизни произведены весьма существенныя измѣненія, и надо надѣяться, что при новомъ законодательномъ порядкѣ шансы скорѣйшаго введенія у насъ обязательнаго страхованія рабочихъ увеличились.

Одновременно съ разсмотрѣннымъ закономъ было издано, также 2 іюня 1903 г., *Положеніе о пенсіонной кассѣ служащихъ* на казенныхъ желѣзныхъ дорогахъ. По этому закону, имѣющему жизненное значеніе для очень значительной категоріи трудящихся, обязательными участниками кассы состоятъ всѣ лица обоего пола, находящіяся на службѣ какъ на казенныхъ желѣзныхъ дорогахъ, такъ и въ управленіи желѣзныхъ дорогъ, въ томъ числѣ и рабочіе, которымъ присвоены постоянные годовые оклады содержанія; кромѣ обязательныхъ допускаются и добровольные участники. Средства кассы составляютъ: капиталы, переданные при учрежденіи кассы (закономъ 2 іюня по активу кассы зачислены долгомъ за казной 10 милліоновъ рублей, погашаемыхъ ежегодными платежами въ 450,000 руб.), а также капиталы, передаваемые на основаніи особыхъ постановленій при переходѣ частныхъ желѣзныхъ дорогъ въ казну; обязательные вычеты съ участниковъ кассы въ размѣрѣ 6% мѣсячнаго содержанія; пособіе изъ средствъ казны, производимое ежегодно въ размѣрѣ половины обязательныхъ ежемѣсячныхъ 6%-ныхъ вычетовъ изъ содержанія участниковъ кассы; различныя поступленія, какъ-то сборы за содержаніе буфетовъ на станціяхъ, за торговлю на нихъ газетами и книгами и др. Обыкновенныя пенсіи назначаются по выслугѣ, съ участіемъ въ кассѣ не менѣе 15 лѣтъ; усиленныя пенсіи—по выслугѣ,

съ участіемъ въ кассѣ не менѣе 10 лѣтъ, въ случаѣ полной утраты трудоспособности по причинѣ тяжкой неизлѣчимой болѣзни; размѣры пенсій исчисляются по особымъ таблицамъ.

Въ томъ же году, 10 іюня 1903 г., изданъ былъ законъ *объ учрежденіи старостъ* въ промышленныхъ предпріятіяхъ. Для выясненія тѣхъ цѣлей, которыя имѣлись въ виду при изданіи этого закона, надлежитъ обратиться къ тому опредѣленію, какое въ немъ дается наименованію „староста". Институтъ старостъ представляетъ собою учрежденіе не обязательное, а добровольное. Фабричныя, заводскія и промысловыя управленія, съ разрѣшенія мѣстныхъ присутствій, имѣютъ право, по предварительномъ распредѣленіи рабочихъ на разряды, предоставить этимъ разрядамъ избирать изъ своей среды кандидатовъ въ старосты, а изъ этихъ кандидатовъ управленіе утверждаетъ одного старостою. „Староста признается уполномоченнымъ выбравшаго его разряда для заявленія управленію предпріятія, а равно учрежденіямъ и должностнымъ лицамъ, коимъ ввѣренъ мѣстный надзоръ за благоустройствомъ или порядкомъ въ заведеніи или на промыслѣ, о нуждахъ и ходатайствахъ разряда рабочихъ или отдѣльныхъ рабочихъ по дѣламъ, касающимся исполненія условій найма, а также быта рабочихъ въ данномъ заведеніи или промыслѣ". Для обсужденія указанныхъ дѣлъ староста собираетъ свой разрядъ рабочихъ, а для обсужденія дѣлъ, относящихся къ нѣсколькимъ разрядамъ, собираются уже не рабочіе со старостами, но одни старосты.

Созданіе института старостъ представляетъ собою робкую и въ значительной степени наивную попытку пойти на встрѣчу давно выяснившейся потребности извѣстной организаціи въ средѣ рабочихъ, въ сознаніи важности этого для упорядоченія разрѣшенія споровъ и недоразумѣній между рабочими и предпринимателями. Указанная потребность не могла однако получить достаточное удовлетвореніе при изложенной постановкѣ дѣла. Въ самой постановкѣ института старостъ, съ его неопредѣленностью, съ крайнею ограниченностью ихъ функцій, крылась причина того, что эта мѣра оказалась безжизненною затѣею. Возможность

пріобрѣтенія старостами необходимаго довѣрія со стороны рабочихъ и нужной авторитетности подрывалась въ корнѣ дискреціоннымъ правомъ губернатора устранять старостъ до истеченія срока, на который они были избраны, если эти старосты признавались „неудовлетворяющими своему назначенію“, конечно, по мнѣнію администраціи.—Законъ о старостахъ утратилъ всякое значеніе съ развитіемъ въ послѣдующіе годы перемѣнъ въ общемъ строѣ нашей государственной жизни. Потребность рабочихъ въ организаціи съ цѣлью защиты ихъ интересовъ по улучшенію условій труда получила болѣе широкое удовлетвореніе въ возможности образованія профессіональныхъ обществъ на основѣ изложеннаго выше закона 4 марта 1906 года.

UNIVERSITY OF ILLINOIS-URBANA
3 0112 070721219